choix

IRPP

Les politiques sur la famille

Vol. 3, n° 3
Décembre 1997
ISSN 0711-0685

La politique familiale ses impacts et les options

robert baril

Directeur de recherche
IRPP

pierre lefebvre

Sciences économiques
UQAM

philip merrigan

Sciences économiques
UQAM

Monique Jérôme-Forget
Avant-propos 2

Introduction 5

L'aide à la famille au Québec 6

L'impact des réformes sur le budget des familles 19

L'impact de la réforme québécoise en tenant compte de la nouvelle stratégie d'aide à la garde 29

Une proposition alternative : pour une aide universelle 32

Conclusion 43

Avant-propos

D'importants changements ont cours dans le domaine de la politique familiale au Canada. Le gouvernement fédéral vient d'introduire une nouvelle prestation nationale pour enfants qui s'inscrit en continuité avec celle déjà en vigueur et le gouvernement du Québec vient de mettre en place un régime d'allocations familiales bien ciblé, accompagné d'un service de garde universel au coût uniforme de 5 dollars par jour.

Le gouvernement fédéral a définitivement fait le choix de l'équité verticale en dirigeant son aide financière principalement vers les familles à faible revenu. Le gouvernement du Québec a fait le même choix en dirigeant son aide financière aussi vers les plus démunis sauf pour les garderies auxquelles toutes les familles, riches ou pauvres, peuvent avoir accès au faible tarif de 5 dollars par jour. Ces choix semblent bien établis et on peut difficilement imaginer d'autres changements dans un avenir rapproché. Néanmoins, l'IRPP croit qu'il est d'un grand intérêt de poursuivre la réflexion pour deux raisons principalement. D'une part, les enfants constituent une valeur éminemment importante pour la société, d'où le besoin de s'assurer que les politiques qui leur sont destinées soient adéquates et atteignent les objectifs fixés. D'autre part, les deux niveaux de gouvernement ayant fait des choix pour les familles, il est impérieux de bien les comprendre et de voir s'ils correspondent aux valeurs que nous voulons véhiculer. Quel autre programme aurions-nous pu choisir; à quel prix et avec quelles contraintes ?

Robert Baril, directeur de recherche à l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), en collaboration avec Pierre Lefebvre et Philip Merrigan, du département de sciences économiques de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), proposent une autre approche basée sur l'équité horizontale, c'est-à-dire la reconnaissance expresse de l'apport, pour la société, des enfants de toutes les familles, riches ou pauvres. Leur étude évalue l'impact des nouvelles mesures gouvernementales sur le budget des familles québécoises et à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire déjà destinée aux familles, ils proposent une alternative.

Afin de bien comprendre les différences entre les deux propositions, les auteurs mettent constamment en opposition les deux approches. La première, celle de la redistribution verticale, est celle qu'a choisie le gouvernement fédéral et partiellement le gouvernement du Québec. Elle vise à faire financer par les familles plus riches une aide accrue aux familles démunies. Par cette approche, les gouvernements poursuivent d'autres objectifs dont le principal est la lutte à la pauvreté et, dans le cas du Québec, l'incitation au travail. La deuxième, celle de la redistribution horizontale, celle que nous proposent les auteurs, vise à venir en aide à toutes les familles sans exception. Ainsi, on

redistribue des sommes d'argent provenant des personnes sans enfant vers les ménages avec enfants. La redistribution horizontale verse une aide financière à toutes les familles et compense les frais reliés à l'entretien et à l'éducation de tous les enfants.

Il y a autant de bonnes raisons de privilégier l'une ou l'autre des approches. Les deux peuvent même co-exister. Par ailleurs, nous estimons que le choix politique doit reposer sur des principes d'équité et de justice. C'est à l'intérieur de ce cadre que les auteurs évaluent les politiques en place et les comparent à des choix alternatifs.

De façon non équivoque, les auteurs appuient la volonté gouvernementale d'investir dans les services de garde, un jalon essentiel d'une politique familiale moderne. Ils rappellent des études, principalement américaines, qui démontrent l'importance d'un contact précoce avec l'école ou la garderie éducative et qui, semble-t-il, atténue les écarts de résultats scolaires d'enfants issus de familles défavorisées. Les auteurs expriment en revanche des réserves sur les méthodes de financement. Des études canadiennes montrent que le coût des services de garde ne constitue un frein à l'entrée sur le marché du travail que pour les familles à faible revenu mais qu'il n'en est rien pour les familles à revenu plus élevé. En effet, plus le revenu des familles augmente, plus les familles ont recours aux services de garde. Il apparaît donc difficile de justifier un tarif unique de services de garde pour toutes les familles, sans égard à leur revenu, si l'objectif est de faciliter le retour au travail. Les auteurs croient qu'il eut mieux valu offrir une aide financière directe accrue à un plus grand nombre de familles.

Leur conclusion est renforcée par les données de l'Enquête nationale longitudinale sur les enfants canadiens réalisée par Statistique Canada et qui révèlent un éventail et une grande hétérogénéité des besoins de garde des parents québécois. Les besoins des familles sont si différents que cette donnée à elle seule explique pourquoi les parents recherchent avant tout la diversité et la flexibilité en matière de services de garde. Selon les auteurs, le gouvernement du Québec privilégie la garde de « 9 à 5 » au détriment d'autres formules possibles. On introduit ainsi une distorsion importante en privilégiant une réduction du prix des services de garde uniquement pour les parents qui travaillent de jour et en semaine. Ainsi, les familles dont les deux conjoints travaillent des horaires réguliers (« 9 à 5 ») sont favorisées par rapport aux familles dont les deux conjoints travaillent des horaires atypiques (nuit, fin de semaine, etc) ou dont un seul des conjoints travaille. Tant d'un point de vue économique que social, il est plus efficace de laisser les parents exprimer leur choix par le biais du marché.

Enfin, les auteurs notent avec une certaine inquiétude les impacts économiques que la « nationalisation » des garderies risque d'entraîner. On peut facilement prévoir des augmentations importantes dans le coût de l'offre de service par le biais de demandes reliées à l'équité salariale et par une syndicalisation accrue. Le prix d'un service de garde doit-il coûter plus que ce que sont prêts à payer les utilisateurs simplement parce qu'il relève du gouvernement ? Le gouvernement du Québec s'est mis un doigt dans un engrenage duquel il aura bien des difficultés à s'extirper.

Quant au bilan des mesures mises en place, les auteurs estiment que la nouvelle prestation fiscale fédérale améliorera la situation financière d'au plus 15 p. 100 des familles québécoises et la nouvelle allocation familiale du Québec de 28 p. 100. Il s'agit des familles dont le revenu est inférieur à 25 000 dollars par année. Ce sont les familles ciblées qui effectivement

bénéficieront de la nouvelle politique. Par ailleurs, les auteurs prennent le temps d'évaluer la capacité des mesures mises en place d'atteindre les objectifs poursuivis par le gouvernement du Québec. Ils concluent que le gouvernement n'a pas réussi à simplifier les mesures d'aide à la famille, bien au contraire, qu'il n'atteint que partiellement son objectif d'incitation au travail et enfin, que la nouvelle allocation familiale n'aura pas d'effets sur la lutte à la pauvreté. Sur ce dernier point, qu'il suffise de mentionner que les familles les plus démunies, celle à l'aide de dernier recours, ne verront pas leur situation financière s'améliorer et que les familles ayant un revenu entre 10 000 $ et 25 000 $ recevront, en moyenne, 60 dollars de plus par mois.

S'inspirant largement des modèles en vigueur dans les pays de l'Europe du Nord, les auteurs proposent une toute autre politique de soutien aux familles à l'intérieur d'une même enveloppe budgétaire. L'allocation familiale octroyée serait alors de 2750 dollars par année pour les enfants de 6 ans et moins et de 1375 dollars pour les enfants de 7 à 15 ans. Par rapport à la situation antérieure, la majorité des familles verraient leur situation financière s'améliorer; les familles pénalisées seraient celles dont le revenu se situe entre 10 000 dollars et 40 000 dollars. Pour ces familles, les auteurs proposent la mise en place d'un programme de supplément du revenu de travail calqué sur le modèle américain de *Earned Income Tax Credit*. Les auteurs proposent aussi la mise en place d'un crédit d'impôt remboursable pour frais de garde qui varie en fonction du revenu, assurant la gratuité des services de garde pour les familles à l'aide de dernier recours et augmentant le coût du service à mesure que le revenu augmente.

Nous espérons que cette étude suscitera quelques discussions. Au-delà du débat entourant le nombre de familles qui gagnent ou qui perdent, on doit s'interroger sur le type d'aide que la collectivité souhaite apporter aux familles. Une politique universelle d'aide à la famille ne relève pas de l'hérésie, même dans le contexte budgétaire actuel. Conscient que l'approche adoptée par les gouvernements n'est pas sans fondement, on peut néanmoins s'interroger quant aux choix qui ont été faits.

Monique Jérôme-Forget
Présidente

Introduction

Le gouvernement du Québec implante, à partir du premier septembre 1997, une réforme majeure de l'aide gouvernementale accordée aux familles. La réforme est majeure en ce qu'elle touche pratiquement toutes les familles : l'aide financière est dorénavant versée uniquement aux familles à faible revenu, toutes les familles québécoises auront graduellement accès à des services de garde à coût minime et un programme d'assurance-parentale sera éventuellement offert. Le programme d'assurance-parentale sera financé par des cotisations imposées aux employés et aux employeurs alors que les deux premiers volets de la réforme sont financés à même l'enveloppe budgétaire qui était dévolue aux familles. Le gouvernement a également choisi, avec cette même enveloppe budgétaire, de financer l'extension du programme scolaire en offrant une maternelle mi-temps pour les enfants de quatre ans issus de milieux défavorisés et une maternelle plein temps pour les enfants de cinq ans.

Par sa réforme, le gouvernement poursuit plusieurs objectifs de politiques sociales. Ainsi, non seulement voulait-il simplifier son aide aux familles et améliorer l'accessibilité aux services de garde à l'enfance mais il poursuivait également l'objectif de lutter contre la pauvreté, d'améliorer l'incitation au travail des familles à faible revenu et d'étendre le système scolaire aux enfants de cinq ans et de quatre ans. Pour atteindre ces objectifs, non seulement la politique familiale a-t-elle été modifiée, mais également la politique d'aide aux plus démunis (aide de dernier recours) et la politique d'éducation. Néanmoins, tous ces changements de politiques ont été financés à même le budget gouvernemental d'aide aux familles.

La multiplicité des objectifs poursuivis et les nombreuses mesures qui les accompagnent font en sorte qu'il est extrêmement difficile de mesurer l'impact de la nouvelle politique familiale sur le budget des familles. Ainsi, malgré le fait que la réforme, présentée dans un premier temps au Sommet sur l'économie et l'emploi tenu à Montréal à la fin du mois d'octobre 1996, ait été généralement bien accueillie dans la presse et par les partenaires du gouvernement, elle a soulevé beaucoup d'inquiétude chez les familles parce qu'il leur était difficile de déterminer de quelle façon leur budget allait être affecté. Il a été mentionné par quelques critiques,[1] sur la base d'informations parfois parcellaires, que les familles nombreuses, celles ayant de jeunes enfants et celles à revenus modestes, allaient être les familles qui subiraient les plus grandes pertes monétaires suite à l'implantation de cette réforme. Après avoir apporté quelques ajustements, la ministre responsable de la famille, Madame Pauline Marois, mentionnait que 95 p. 100 des familles en sortaient gagnantes.

Le gouvernement fédéral a pour sa part amorcé une réforme majeure de l'aide aux familles en 1993 par la création de la prestation fiscale pour enfants. Ainsi, le gouvernement fédéral a aboli les allocations familiales de même que le crédit d'impôt pour enfants à charge pour offrir une aide sélective aux familles à faible revenu. La prestation fiscale a permis de réduire le budget du gouvernement fédéral dévolu aux familles de six p. 100 au cours des quatre années qui ont suivi sa mise en place, soit un montant d'environ 300 millions $. Le ministre des Finances a annoncé dans le Discours sur le

budget de 1997 des modifications à la prestation fiscale qui seront en vigueur en 1998.

L'aide à la famille a donc radicalement changé au cours des dernières années. L'aide universelle aux familles est pratiquement chose du passé; maintenant, les gouvernements préfèrent les allocations dirigées vers les familles à faible revenu. Il y a donc des familles qui sortent gagnantes, et d'autres perdantes, de ces réformes. À cet effet, ce document poursuit comme premier objectif d'identifier les types de familles qui bénéficient et qui subissent des pertes suite à l'introduction des nouvelles politiques tant québécoise que fédérale. Il contient en effet la première estimation complète de l'impact des nouvelles politiques sur le budget des familles québécoises en 1998. De façon générale, les résultats montrent que les familles prestataires de l'aide de dernier recours sont peu affectées par les réformes, que les familles ayant un revenu entre 10 000 $ et 25 000 $ en sont les principales bénéficiaires et que les familles ayant un revenu supérieur à 25 000 $ en sont les principales contributrices. Cela signifie qu'environ 70 p. 100 des familles voient leur aide financière réduite pour aider davantage environ 30 p. 100 des familles. Les résultats montrent également que les pertes financières augmentent avec le nombre d'enfants. La prise en compte des services de garde à faible coût a, somme toute, un impact marginal sur les résultats.

Deuxièmement, ce document développe une approche alternative construite à partir de la même enveloppe budgétaire que celle utilisée par les gouvernements. L'approche proposée, largement inspirée des modèles en vigueur dans les pays de l'Europe du Nord, accorde une aide universelle moyenne aux familles d'environ 3000 $ par année. Comme pour l'approche sélective mise en place par les gouvernements en 1998, une estimation de l'impact de cette proposition sur le budget des familles est présentée. Cette nouvelle approche permet d'illustrer à quoi ressemblerait une politique familiale axée sur d'autres choix de société que ceux privilégiés actuellement par le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral. Par la suite, il est également proposé de modifier l'aide financière accordée aux services de garde et de mettre en place un nouveau programme d'incitation au travail.

L'aide à la famille au Québec

Pourquoi les gouvernements aident-ils les familles ?

On ne peut dire qu'il existe un consensus bien établi sur ce qui constitue une politique familiale. Toutefois, on peut identifier un certain nombre d'objectifs que peuvent poursuivre des mesures d'aide aux familles de même que certains principes à respecter. Mais la première question à laquelle il faut répondre c'est pourquoi l'État interviendrait-il financièrement pour aider les familles ? Sur la base de quelle logique l'ensemble des contribuables seraient-ils appelés à subventionner les personnes qui ont privément fait le choix d'avoir des enfants ?

D'un point de vue économique, les enfants sont la source du renouvellement du stock de capital humain d'une économie. La société dans son ensemble a tout intérêt à ce que ce capital humain soit de la meilleure qualité possible de façon à accroître le niveau et la qualité de vie de la collectivité. Toutefois, la transformation d'un enfant en adulte accompli est une entreprise semée d'embûches qui requiert de nombreux investissements en temps et en argent sur une longue période de temps. Devant la difficulté de la tâche, malgré toute la bonne volonté des parents, il existe un risque évident de sous-investissement dans le capital humain des enfants.

L'investissement dans le capital humain commence bien avant l'entrée à l'école. Dès sa naissance, l'enfant est soumis à divers stimuli qui seront déterminants pour son avenir scolaire, personnel et professionnel, d'où l'importance que la collectivité assure aux familles un minimum de ressources financières et l'accès à un certain nombre de services les appuyant dans le projet parental.

La collectivité peut choisir de compenser les familles pour le fait d'avoir des enfants, sans égard au revenu des parents. C'est le principe de compensation des frais reliés à l'entretien et à l'éducation des enfants. Dans ce cas, la collectivité considère qu'elle a besoin d'enfants, que les familles sont les mieux placées pour les éduquer et elle compense en conséquence partiellement le coût privé de l'entretien des enfants. Ce qui prévaut ici, c'est le principe de la redistribution horizontale des personnes et des couples sans enfant vers les familles avec enfants.

Elle peut également faire le choix de n'assurer qu'un minimum vital et de garantir une dépense minimale par famille pour l'entretien des enfants. On retrouve ici l'idée d'égalité des chances des enfants. Peu importe la taille, le revenu ou la structure de la famille dans laquelle il vit, un enfant a droit à un entretien minimal. Le principe qui domine alors est celui de la redistribution verticale des familles, des personnes et des couples riches vers les familles pauvres. Le caractère sélectif de l'aide contribue à l'objectif de la justice redistributive en, par exemple, réduisant la pauvreté monétaire et l'inégalité des revenus.

Enfin, la collectivité peut choisir de lever certains obstacles à la vie familiale en facilitant la conciliation entre activité professionnelle et activité familiale. La politique peut chercher à favoriser la conciliation travail-famille en subventionnant les frais de garde ou en compensant la perte de revenu d'activité du parent qui consacrerait davantage de temps aux tâches d'éducation. Elle peut parallèlement insister sur l'insertion professionnelle et l'incitation au travail comme moyen d'améliorer le niveau de vie des familles.

La plupart de ces objectifs sont complémentaires et en soi, aucun n'est meilleur qu'un autre. Il y a par exemple autant de bonnes raisons de privilégier l'objectif de redistribution verticale que celui de redistribution horizontale. Tout est une question de valeur : les choix doivent refléter le type de société qu'on souhaite construire. Le Canada et le Québec ont choisi, depuis quelques années, de refaçonner complètement l'aide aux familles. Alors qu'il y a quelques années l'objectif de redistribution horizontale était relativement important, les gouvernements privilégient maintenant l'objectif de redistribution verticale. Pour décrire ces changements, le gouvernement du Québec a même mentionné qu'il « modernisait » son approche.

Les programmes d'aide à la famille avant les réformes

Au total, les deux niveaux de gouvernement versaient, en 1995, près de quatre milliards $ en aide directe et fiscale aux familles québécoises.

Gouvernement du Québec

À partir de 1986, le gouvernement du Québec a augmenté régulièrement et considérablement le soutien financier aux familles en bonifiant des mesures existantes ou en en instaurant de nouvelles comme l'allocation pour nouveaux-nés (« bébé-bonus ») et l'allocation pour jeunes enfants. En décembre 1987, le gouvernement du Québec rendait public un énoncé d'orientation sur la politique familiale sur lequel il s'est notamment basé pour augmenter le budget dévolu aux familles. Ce budget était composé de plusieurs programmes et de nombreuses mesures fiscales. Au total, le coût des mesures d'aide à la famille du gouvernement du Québec en 1995 était de l'ordre de 2,7 milliards $. L'ensemble des mesures combinait les objectifs de redistribution horizontale (aide fixe par enfant importante pour toutes les familles) et verticale de même que de conciliation travail-famille (aide à la garde). On notait toutefois une dominante pour l'objectif de redistribution horizontale.

Allocations familiales

Avant réforme, le Québec offrait trois principaux programmes d'aide financière directe aux familles qui impliquaient un déboursé annuel d'environ 580 millions $ en 1995 :

- une allocation à la naissance pouvant totaliser jusqu'à 8000 $ pour un troisième enfant était octroyée;
- une allocation familiale était versée à l'égard de tous les enfants de moins de 18 ans;
- une allocation pour jeunes enfants était versée à l'égard de tous les enfants de moins de six ans.

Les trois allocations familiales reconnaissaient un certain nombre de principes qu'il est important de préciser :

i) *elles sont universelles*. Ainsi, elles reconnaissent que chaque enfant a la même valeur sociale et les mêmes besoins de base. Le principe de redistribution horizontale décrit ci-dessus prévalait très nettement;

ii) *elles augmentent selon le rang de l'enfant*. On peut y voir deux interprétations. Premièrement, il est possible que ce choix poursuive un objectif de soutenir ou même d'augmenter la natalité. Deuxièmement, il est également possible que ce choix reconnaisse que le coût associé à la naissance d'un deuxième ou d'un troisième enfant est plus important que les économies d'échelle qui découlent de l'augmentation de la taille de la famille. Ainsi, un deuxième enfant, par exemple, peut utiliser la même bassinette que le premier, jouer avec les mêmes jouets et mettre le même linge. Sa naissance est donc moins coûteuse (économies d'échelle) que celle d'un premier enfant. Toutefois, la naissance d'un deuxième enfant augmente les tâches parentales de sorte qu'un des conjoints peut décider de quitter de façon prolongée le marché du travail, que le couple peut choisir de recourir plus fréquem-

Tableau 1

Allocations à la naissance, allocations familiales et allocations pour jeunes enfants, montants annuels versés par enfant, en dollars, Québec, 1995

Rang de l'enfant	Allocations à la naissance[1]	Allocations familiales	Allocations pour jeunes enfants
1er enfant	500	130,92	117,24
2ième enfant	1000	174,48	234,36
3ième enfant	8000	218,16	585,96
4ième enfant et suivants	8000	261,32	585,96

Source : Ministère de la Sécurité du revenu.

[1] Pour le premier enfant, l'allocation est versée à la naissance, pour le deuxième enfant, elle est payable en deux versements annuels de 500 $ et pour le troisième enfant et les suivants, elle est payable en versements trimestriels de 400 $.

ment à de l'aide extérieure pour les tâches domestiques, etc. Compte tenu de la modulation des mesures fiscales présentées ci-dessous, il semble que c'est la première interprétation qui doit prévaloir ici;

iii) *elles offrent un montant d'argent plus important pour les jeunes enfants*. Elles reconnaissent ainsi que les jeunes enfants ont des besoins particuliers qui impliquent des frais supplémentaires.

Aide fiscale

Le régime fiscal reconnaissait également, dans l'établissement des charges fiscales, que les parents ont des dépenses particulières que les contribuables sans enfants n'ont pas et qu'ainsi, ils ont une capacité moindre de payer des impôts. Les familles peuvent réclamer un crédit d'impôt non remboursable pour enfants à charge égal à 20 p. 100 du montant des besoins essentiels reconnus. Ces derniers sont de 2600 $ pour le premier enfant et de 2400 $ pour le deuxième. Le crédit d'impôt reconnait ainsi que les économies d'échelle sont plus importantes que les frais afférents à la naissance d'un deuxième enfant. Un crédit d'impôt spécifique est également offert aux chefs de famille monoparentale ainsi qu'aux parents dont les enfants poursuivent des études postsecondaires. En 1995, le coût de ces trois crédits d'impôt s'est élevé à 790 millions $.

Filet de sécurité ou revenu minimum

Par ailleurs, les familles financièrement dans le besoin peuvent recevoir une aide gouvernementale pour couvrir leurs besoins essentiels, leur assurant ainsi un filet de sécurité qui prend la forme d'un revenu minimum garanti. De concert avec les allocations familiales et la prestation fiscale fédérale pour enfants, les programmes d'aide de dernier recours couvrent les besoins essentiels des enfants en l'absence de ressources familiales suffisantes pour pourvoir à ceux-ci. En 1995, le coût de la reconnaissance des besoins des enfants à l'aide de dernier recours est estimé à un peu moins de 500 millions $.

Incitation au travail

Le régime fiscal accordait aux familles une réduction d'impôt par le biais d'une hausse du seuil d'imposition nulle. Non seulement cette mesure permettait-elle de réduire les impôts à payer des familles moins fortunées (redistribution verticale) mais également, combinée au programme APPORT, d'offrir une incitation financière à travailler aux familles à faible revenu. En effet, pour avoir un effet incitatif au travail, le programme APPORT versait des prestations aux familles à faible revenu afin de compenser les pertes de prestations d'aide de dernier recours (réduction du taux marginal implicite de taxation). Une fois sorties de l'aide de dernier recours, les familles recevaient un supplément au revenu de travail jusqu'à ce que leurs revenus atteignent le seuil d'imposition nulle. En 1995, le coût de la réduction d'impôt à l'égard de la famille et du programme APPORT était d'environ 440 millions $.

Aide à la garde

Enfin, le gouvernement accordait une aide financière à la garde des enfants via deux canaux :

i) le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde compensait une partie des frais de garde encourus. Le taux du crédit était variable en fonction du revenu : 75 p. 100 pour les familles à faible revenu et 26,4 p. 100 pour les familles ayant des revenus supérieurs à 48 000 $. En 1995, le coût du crédit d'impôt était d'un peu plus de 160 millions $;

ii) l'Office des services de garde à l'enfance (OSGE) accordait des subventions directement aux garderies pour, notamment, leur fonctionnement. Il offrait également un programme d'exonération et d'aide financière aux familles à faible revenu. Au total le coût de ces mesures était d'environ 210 millions $ en 1995.

Gouvernement fédéral

Pour sa part, le gouvernement fédéral disposait, avant la création de la prestation fiscale pour enfants, de trois mesures d'aide à la famille. Deux d'entre-elles étaient universelles, les allocations familiales fédérales et le crédit d'impôt non remboursable pour enfants, et une était dirigée vers les familles à faible revenu, le crédit d'impôt remboursable pour enfants. Entre 1984 et 1994, le gouvernement fédéral a réduit le budget dévolu à l'aide aux familles de 810 millions $, une fois qu'il est tenu compte de la perte du pouvoir d'achat due à l'inflation.

Ces trois mesures ont laissé leur place en 1993 à la prestation fiscale pour enfants, une aide sélective dirigée vers les familles à faible revenu. L'objectif de redistribution verticale a complètement remplacé celui de redistribution horizontale. Par sa prestation fiscale, le gouvernement fédéral offrait une prestation de base de 1020 $ par enfant que le gouvernement du Québec a choisi de moduler selon le rang et l'âge de l'enfant. Un supplément au revenu gagné de 500 $ par famille était également offert. La prestation était réduite au taux de 2,5 p. 100 pour un enfant et de cinq p. 100 pour deux enfants et plus lorsque le revenu de la famille dépassait 25 921 $. En 1995, le coût de la prestation fiscale pour enfants du gouvernement fédéral au Québec était de 1,2 milliard $.

De l'aide universelle à l'aide sélective

Le Livre blanc sur la nouvelle politique familiale, publié en janvier 1997 par le gouvernement du Québec, proposait la mise en place d'une allocation unifiée pour enfants (AUE) en remplacement d'un certain nombre de mesures d'aide financière offertes aux familles :

- la partie de l'aide de dernier recours qui couvre les besoins essentiels des deux premiers enfants non couverts par les autres allocations;
- les allocations familiales de base;
- les allocations accordées à la naissance et aux jeunes enfants;
- la portion « enfant » du crédit accordé aux parents en compensation des taxes de vente;
- le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde.

Par ailleurs, sur le plan des mesures fiscales, le Livre blanc proposait :

- le maintien du crédit d'impôt remboursable pour enfants à charge et du crédit pour familles monoparentales;

Tableau 2

Synthèse du coût des mesures d'aide à la famille du gouvernement du Québec, 1995, en millions de dollars

	Baisses d'impôt	Transferts	Total	En % du total
Reconnaissance des besoins essentiels :				
Impôt sur le revenu[1]	788		788	28,5
Aide de dernier recours[2]		510	510	18,4
Réduction d'impôt à l'égard de la famille	375		375	13,5
Programme APPORT		61	61	2,2
Crédit d'impôt remboursable pour frais de garde	163		163	5,9
Aide financière de l'OSGE		209	209	7,6
Allocations familiales de base[3]		226	226	8,2
Allocations à la naissance		190	190	6,9
Allocations pour jeunes enfants		136	136	4,9
Allocation de maternité		9	9	0,3
Aide au logement[3]		98	98	3,5
Crédit d'impôt remboursable pour frais d'adoption	2		2	0,1
Total du soutien financier	**1328**	**1439**	**2767**	**100,0**

[1] Les baisses d'impôt représentent l'impact sur l'impôt à payer des mesures suivantes : le crédit d'impôt non remboursable pour enfants à charge, le crédit d'impôt pour famille monoparentale et le crédit pour enfants aux études post-secondaires.

[2] Un montant de 34 millions $ versé sous forme d'allocations familiales est inclus dans l'aide de dernier recours.

[3] Le soutien financier ne comprend pas les compensations spécifiques de taxes, telle la partie du crédit d'impôt remboursable pour taxe de vente attribuable aux enfants, ni l'allocation pour enfants handicapés. La notion de soutien financier contient des mesures d'application générale pour besoins ordinaires.

Source : Ministère des Finances, *La fiscalité des particuliers et les programmes de transfert*, Document 11, Fiscalité et financement des services publics, Gouvernement du Québec, p. 42.

Tableau 3

La prestation fiscale pour enfants telle que conçue en 1993, en dollars

Rang de l'enfant	Allocation familiale fédérale au Québec	Crédit d'impôt remboursable de base	Montant total	Prestation fiscale maximale au Québec[1]
1er enfant	268	601	869	869
2ième enfant	399	601	1000	1000
3ième enfant et suivants	996	601	1597	1597

Source : Développement des ressources humaines, Canada.

[1] À cette prestation maximale s'ajoutent des majorations de 103 $ pour les enfants de 12 ans et plus, de 75 $ pour chacun des enfants de rang supérieur à deux et de 213 $ pour les jeunes enfants.

- la révision à la baisse de la réduction de l'impôt pour les familles et du programme de supplément au revenu de travail (APPORT), le tout pour tenir compte de l'aide financière accordée par l'AUE.

Le gouvernement estimait que l'AUE lui coûterait 955 millions $.[2] Pour l'année 1995, suite à la mise en place de l'AUE, le soutien financier direct du gouvernement du Québec aux familles avec enfants aurait diminué d'environ 295 millions $ par rapport à la situation actuelle.[3] En contrepartie, le gouvernement s'engageait à assumer des dépenses additionnelles avec la mise en place de nouveaux services éducatifs et de nouvelles places en garderie à prix modique. Comme ces nouvelles dépenses devaient être étalées dans le temps, la nouvelle politique familiale impliquait alors à court terme une baisse du soutien financier aux familles. Le gouvernement prévoyait que, sur un horizon de six ou sept ans — c'est-à-dire en 2002 ou 2003 — l'ensemble de la nouvelle politique familiale exigerait des ressources supplémentaires de 235 millions $. Cette proposition change radicalement le portrait de l'aide gouvernementale à la famille : l'aide monétaire est réduite et est plus sélective au profit d'une aide offerte en service, en principe universelle, mais qui bénéficie surtout aux familles dont les parents sont sur le marché du travail.

Le volet AUE de la proposition gouvernementale a fait l'objet de quelques critiques, notamment concernant ses effets sur le revenu des familles bénéficiaires de l'aide de dernier recours et des familles à faible revenu. Selon certaines études d'impact, ces familles auraient subi une baisse de leur revenu disponible, celles ayant des enfants de moins de cinq ans perdant le plus.[4] Le gouvernement s'est alors engagé à adopter des mesures transitoires en accordant un droit acquis aux familles bénéficiaires de l'aide de dernier recours : tant qu'elles en seraient des prestataires, elles ne seraient pas pénalisées.

Il importe de noter que la nouvelle politique familiale s'inscrit dans le cadre plus large d'une révision des programmes de la sécurité du revenu visant à accroître les avantages accordés aux travailleurs à faible salaire relativement aux prestataires de l'aide de dernier recours.[5] Très explicitement, la nouvelle politique poursuit l'objectif d'améliorer l'incitation financière au travail et de favoriser l'insertion professionnelle en offrant des services de garde plus accessibles tant en termes du nombre de places que du tarif exigé des parents.

Par ailleurs, le Discours sur le budget de 1997 du gouvernement fédéral a annoncé un nouveau régime de prestations pour enfants devant entrer en vigueur en 1998. Le régime proposé prévoit l'élimination du supplément de revenu gagné et une augmentation de la prestation versée aux familles dont le revenu familial net est inférieur à 25 921 $. Ainsi :

- pour les familles qui touchent l'essentiel de leur revenu de l'assistance sociale, le montant de la prestation fédérale pour enfants augmenterait substantiellement mais les prestations d'assistance sociale versées par les provinces diminueraient du même montant de sorte que leur situation financière serait identique;
- pour les familles dont le revenu gagné se situe entre 10 000 $ et 20 921 $ et dans une mesure moindre pour celles dont le revenu est entre 20 921 $ et 25 921 $, la prestation pour enfants augmenterait de façon importante mais elle est soumise à un taux de récupération beaucoup plus élevé que maintenant sur cette plage de revenu.[6]

Le gouvernement fédéral s'attend à ce que les sommes additionnelles dépensées dans le cadre de la prestation fédérale et récupérées par les gouvernements provinciaux auprès

des familles qui vivent de l'assistance sociale soient affectées à d'autres programmes visant essentiellement les familles de travailleurs à faible revenu.[7] Des négociations doivent avoir lieu entre le gouvernement fédéral et chacun des gouvernements provinciaux à ce sujet.

Le budget fédéral de 1997 prévoit des mesures de transition qui sont entrées en vigueur le 1er juillet 1997. Celles-ci modifient le supplément du revenu gagné pour le moduler en fonction du nombre d'enfants alors qu'auparavant, un montant forfaitaire était octroyé par famille sans égard au nombre d'enfants.[8] Le nouveau régime qui devrait entrer en vigueur le 1er juillet 1998 conserverait cette modulation en fonction du nombre d'enfants.

Le changement d'orientation du gouvernement fédéral imposait au gouvernement du Québec de revoir et d'ajuster les montants et les conditions de l'AUE prévues dans le Livre blanc avant même sa mise en application. Les majorations proposées par le gouvernement fédéral donneront, si elles sont adoptées, une certaine marge de manoeuvre financière supplémentaire au gouvernement du Québec. Il a d'abord reporté de juillet à septembre sa réforme et, sur la base de la proposition fédérale, il a annoncé la mise en oeuvre d'un régime de « nouvelles allocations familiales » avec des dispositions transitoires du 1er septembre 1997 au 1er juillet 1998. Les conditions régissant cette nouvelle allocation familiale sont essentiellement les mêmes que celles proposées pour l'AUE; seul le montant de l'allocation maximale est revu à la baisse pour tenir compte des majorations du gouvernement fédéral.[9] Le gouvernement prévoit que le programme des nouvelles allocations familiales coûtera, sur une base annuelle pour 1998, 790 millions $ plutôt que les 955 millions $ annoncés initialement dans le Livre blanc. Cette diminution du coût du programme est en partie attribuable aux nouvelles initiatives proposées par le gouvernement fédéral.

Par cette nouvelle politique à l'égard des familles, le gouvernement du Québec fait trois choix de politiques en poursuivant des objectifs bien particuliers :

1) la politique met l'emphase sur l'aide accordée aux familles ayant de très jeunes enfants (congé parental, services de garde moins coûteux et préscolaire à temps plein). Le gouvernement vise ainsi à mettre en place des infrastructures qui vont favoriser le développement des jeunes enfants;

2) la politique cible l'aide monétaire vers les familles à faible revenu de travail. Le gouvernement souhaite ainsi réduire la pauvreté monétaire des familles (et des enfants) et améliorer l'incitation au travail. On retrouve ici l'objectif de redistribution verticale;

3) la politique favorise les familles dont les parents travaillent. Le gouvernement vise ainsi à « moderniser » sa politique et à inciter au travail, principalement, les mères de famille.

L'objectif de redistribution horizontale n'est maintenu que par le crédit d'impôt non remboursable pour enfants à charge. La politique québécoise à l'égard de la famille sacrifie donc sa principale composante universelle, renforçant ainsi son caractère sélectif. Tels sont maintenant les choix de société défendus par nos gouvernements : les responsabilités de la collectivité à l'égard des enfants sont limitées. Ces responsabilités sont prioritairement reconnues envers les familles à faible revenu et les familles utilisant des services de garde. Un tel choix n'est pas sans conséquence sur le budget des familles; nous en ferons l'objet de la prochaine section.

Tableau 4

Comparaison des prestations fédérales maximales pour 1996 et des prestations maximales proposées pour 1998, en dollars

	1996		1998
	Prestation fiscale de base pour enfants[1]	Avec supplément du revenu gagné	Prestation fiscale pour enfants[1]
1 enfant	1020	1520	1625
2 enfants	2040	2540	3050
3 enfants	3135	3635	4475
4 enfants	4230	4730	5900

Source : Gouvernement du Canada, *Ensemble vers un régime national de prestations pour enfants*, Ministère des Finances, Documents budgétaires, 18 février 1997, p. 21

[1] Plus 213 $ pour chaque enfant de moins de 7 ans si aucune déduction n'est demandée au titre des frais de garde d'enfants.

Tableau 5

Paramètres de la nouvelle allocation familiale du Québec

	1er septembre 1997	1er juillet 1998
Allocation maximale		
1er enfant	975 $	975 $
2ème enfant	975 $	975 $
3ème enfant	398 $	975 $
Allocation pour famille monoparentale	1300 $	
Seuil de revenu familial à partir duquel l'allocation maximale est réduite	Couples avec enfants : 21 825 $ Familles monoparentales : 15 332 $	
Taux de réduction de l'allocation maximale	50 % entre le seuil de revenu précédent et 20 921 $[1] 30 % entre 20 921 $ et 25 921 $[2] 50 % entre 25 921 $ et le seuil de sortie	
Allocation minimale[3]		
1er enfant	131 $	131 $
2ème enfant	174 $	174 $
3ème enfant	398 $	975 $
Revenu familial à partir duquel l'allocation devient minimale (applicable aux familles de deux enfants ou moins)	Couple avec 1 enfant : 24 638 $ Couple avec 2 enfants : 26 754 $ Famille monoparentale avec 1 enfant : 19 620 $ Famille monoparentale avec 2 enfants : 21 423 $	
Allocation nulle[4]	À partir d'un revenu de 50 000 $, l'allocation est réduite à un taux de 5 %	

Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

[1] Étant donné que le seuil pour les couples avec enfants est fixé à 21 825 $, l'allocation versée aux familles biparentales commence à être réduite à un taux de 30 %.

[2] Le seuil de 25 921 $ augmente de 1231 $ par enfant pour les familles de 4 enfants et plus.

[3] Il s'agit du terme employé par le gouvernement du Québec. Dans les faits, il s'agit de l'allocation versée alors que le revenu se situe entre 25 000 $ et 50 000 $.

[4] Il s'agit du terme employé par le gouvernement du Québec. Dans les faits, il s'agit du seuil de revenu à partir duquel l'allocation dite minimale est réduite.

Mais, auparavant, il faut noter que le gouvernement poursuivait aussi, explicitement, l'objectif de simplifier le système d'aide financière versée aux familles. Ainsi, le Livre blanc sur les nouvelles dispositions de la politique familiale précise que « au fil des ans, les mesures d'aide publique émanant des gouvernements se sont ajoutées les unes aux autres et ont été touchées par des modifications à la fiscalité ou aux programmes de transfert, lesquelles ont complexifié l'ensemble du système et créé parfois des situations d'iniquité. » Face à ce constat, le gouvernement concluait « que plusieurs éléments du système actuel d'aide publique aux familles doivent être améliorés, dans le but de rendre l'aide financière plus simple, plus cohérente et mieux adaptée aux besoins ».[10] Enfin, le rapport de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics soulignait également le caractère peu visible de l'aide québécoise compte tenu du fait qu'elle était disséminée dans de nombreux programmes et mesures fiscales.[11]

À la lecture du tableau 5, on voit plutôt que le caractère sélectif de l'aide rend l'approche assez complexe. Le fait de réduire le nombre de programmes donne assurément une impression de simplicité. Toutefois, la construction de la nouvelle allocation familiale est relativement complexe : l'allocation est réduite en quatre phases distinctes. Les trois premières phases agissent très rapidement avec des taux de réduction de 50 p. 100, de 30 p. 100 et encore de 50 p. 100. Par la suite, il y a un plateau jusqu'à un niveau de revenu de 50 000 $ et l'allocation est à nouveau réduite à un taux de cinq p. 100. Face à un tel mode de calcul, les familles auront de la difficulté à comprendre comment a été déterminé leur niveau d'aide et surtout, elles pourront avoir l'impression qu'elles sont traitées injustement lorsqu'elles compareront leur allocation familiale avec celles que reçoivent d'autres familles qu'elles estiment être dans la même situation.[12] On voit bien que la simplicité est une notion plutôt subjective : est-il préférable d'avoir plusieurs petits programmes dont on saisit bien les objectifs ou un seul programme à multiples objectifs avec une procédure d'attribution de l'aide sophistiquée ?

Malgré ce caractère subjectif, il semble assez évident que la simplicité se marrie mieux à l'objectif de redistribution horizontale qu'à celui de redistribution verticale. À titre illustratif, si le gouvernement avait voulu vraiment simplifier l'aide aux familles, il n'aurait eu qu'à maintenir une allocation universelle en, par exemple, fusionnant ensemble les trois types d'allocations familiales et le crédit d'impôt non remboursable pour enfants. Ensemble, ces quatre mesures impliquaient un déboursé de 1,3 milliard $ en 1995, soit un montant annuel moyen de près de 800 $ par enfant de moins de 18 ans au Québec. Voilà une petite idée du potentiel que nous offre l'enveloppe budgétaire que le gouvernement du Québec consent aux familles.

Enfin, le gouvernement a également fait valoir que l'objectif de redistribution verticale permettait de générer des incitations financières intéressantes pour les familles à faible revenu qui entrent sur le marché du travail. Il est en effet acquis que, par rapport à la situation précédant la réforme, l'incitation au travail sera meilleure pour les familles dont les revenus sont légèrement supérieurs aux prestations de la sécurité du revenu. Pour les familles à faible revenu de travail, la nouvelle allocation familiale couplée avec la nouvelle prestation fédérale fournira un revenu assuré et stable par rapport à la situation antérieure puisque la prestation est versée automatiquement. Ainsi, la nouvelle allocation permet au gouvernement de rejoindre l'ensemble de la clientèle visée, ce qui n'était pas le cas avec le programme

APPORT, une faible proportion de familles remplissant le formulaire de demande de prestation. En principe, donc, l'objectif d'incitation au travail devrait être plus facilement atteint. C'est une amélioration importante puisqu'il s'agit d'un groupe « critique » sensible aux variations du revenu.

Toutefois, les paramètres de la nouvelle allocation familiale ont pour effet de rendre moins évidente l'incitation financière au travail pour des revenus familiaux supérieurs à 15 000 $ (famille monoparentale) et à 22 000 $ (couple avec enfants). À partir de ces niveaux de revenu, pour chaque dollar supplémentaire gagné, 50 cents ou 30 cents, selon le type de famille et le nombre d'enfants, seront récupérés par le gouvernement du Québec. À partir du moment où l'allocation unifiée sera égale au niveau actuel de l'allocation familiale, les familles commenceront à payer de l'impôt sur leur revenu de travail. S'ajoutera ensuite la récupération de la prestation fiscale pour enfants et enfin la récupération complète de l'allocation unifiée. Dans ces tranches de revenus (entre 20 000 $ et 50 000 $ de revenu familial), le taux marginal implicite de taxation risque d'être relativement élevé de sorte qu'il est loin d'être évident que la structure financière de l'aide aux familles soit plus incitative au travail que celle qui était en place. Dans ses plus récents calculs de cas-types, Ruth Rose[13] arrive d'ailleurs à des résultats qui confirment ces appréhensions. Par exemple, elle montre que pour une famille avec deux enfants en services de garde, le revenu net disponible est à peu près le même qu'elle gagne 20 000 $ ou 15 000 $. Ainsi, tout effort additionnel de travail a pour effet de réduire l'allocation unifiée ou de payer des impôts, sans gain de revenu supplémentaire.

L'impact des réformes sur le budget des familles

Il est assez étonnant de constater que le gouvernement du Québec n'a publié aucune analyse de l'impact global de sa réforme sur les familles. Il n'a pas non plus publié une critique exhaustive de son approche en matière de politique familiale avant de procéder à sa réforme. Il n'a également pas rendu publiques d'analyses portant sur les conséquences du redéploiement des prestations sur la redistribution *verticale* (entre familles riches et familles pauvres) et sur la redistribution *horizontale* (entre familles différentes par le nombre et l'âge des enfants). Enfin, aucune étude de l'impact prévu de la nouvelle politique sur la lutte à la pauvreté ou sur l'incitation au travail n'a été rendue publique.

On se serait attendu à ce qu'une modification de politique aussi importante s'appuie sur des données et des analyses permettant d'apprécier le sens et l'ampleur de l'impact sur les différents types de famille et, notamment, sur les groupes particuliers ciblés. Le Livre vert sur la sécurité du revenu, le premier à présenter l'AUE, se contente plutôt de calculer les prestations à verser à quelques familles d'un type donné, ayant un revenu de travail donné et un nombre donné d'enfants. De son côté, le Livre blanc sur la politique familiale s'est limité

à présenter les barèmes de l'AUE en fonction du revenu de travail des familles. Enfin, lors de l'annonce des dernières modifications, le gouvernement n'a également présenté que la valeur de la nouvelle allocation familiale en fonction du revenu familial net. En aucun moment, le gouvernement n'a donné les informations permettant de connaître l'impact financier de la nouvelle politique sur le budget des familles par rapport à la situation précédant la réforme.

Tout ce qu'il est possible de savoir c'est que, selon la ministre responsable de la famille, 95 p. 100 des familles québécoises sortent gagnantes d'une façon ou d'une autre de cette réforme. De plus, la Régie des rentes du Québec a informé la population qu'environ 225 000 familles n'auraient pas droit à la nouvelle allocation familiale, soit 23 p. 100 de l'ensemble des familles. Il apparaît difficile de croire que malgré l'exclusion de 23 p. 100 des familles de l'aide financière, 95 p. 100 sortent gagnantes de la réforme. Nos propres estimations, décrites ci-dessous, donnent des résultats forts différents.

Données utilisées et procédures d'estimation

Comme les chiffres gouvernementaux sont non disponibles, nous avons procédé à quelques simulations permettant d'apprécier l'impact des nouvelles mesures mises en place tant par le gouvernement du Québec que par le gouvernement fédéral. Nous ne pouvons prétendre obtenir le même degré de précision que les gouvernements, notamment parce que nous ne disposons pas d'informations complètes sur les revenus nets familiaux (après impôts). L'exercice est néanmoins utile parce qu'il permet d'aborder la question sous un angle qui a jusqu'à maintenant été négligé à cause d'informations manquantes. Au-delà du pourcentage de familles qui font un gain ou subissent une perte, il est intéressant d'identifier les types de familles qui bénéficient des réformes et celles qui en subissent les contrecoups. En fonction des objectifs poursuivis, notamment par le gouvernement du Québec, on devrait s'attendre à ce que les familles à faible revenu ayant des enfants d'âge préscolaire en bénéficient le plus et que les familles à revenu élevé soient identifiées comme contributrices.

Aux fins de nos simulations, nous avons utilisé la même banque de micro-données que celle utilisée par le gouvernement du Québec pour conduire ses propres analyses d'impact (non publiées) : l'Enquête sur les finances des consommateurs (EFC).[14] L'EFC, réalisée à chaque année par Statistique Canada, obtient, à partir d'un échantillon représentatif, des renseignements sur les diverses sources de revenus des ménages et des familles canadiennes. Le Québec représente environ le quart de l'échantillon total des 40 000 répondants en 1995. La dernière enquête disponible est celle de 1995 portant sur les revenus de 1994.[15]

Pour le Québec, l'EFC fournit des informations financières sur 949 000 familles ayant des enfants de moins de 18 ans[16] en fonction de certaines caractéristiques socio-démographiques usuelles (type de famille, nombre et âge des enfants, etc.). Les statistiques de la Régie des rentes du Québec indiquent qu'environ 960 000 familles avaient droit aux allocations familiales en décembre 1995, soit 11 000 familles de plus que ce que compte l'EFC.[17] Les procédures d'estimation et de simulation sont décrites en annexe.

Résultats des estimations

Ensemble des familles

Les résultats des estimations sont présentés par classes de revenu net familial. Nous sommes allés à la limite du potentiel de la banque de données en faisant les classes de revenu les plus petites possibles. Le premier résultat obtenu est frappant : 72 p. 100 de l'ensemble des familles subissent, en moyenne, une perte d'aide financière provenant du gouvernement du Québec suite à la réforme et 28 p. 100 des familles en bénéficient. Ce résultat est loin de concorder avec celui du gouvernement. Les écarts de résultats sont suffisamment importants pour qu'ils incitent le gouvernement à dévoiler sa méthodologie de simulation. Pour l'instant, nous ne pouvons que poser certaines hypothèses pour expliquer cet écart :

i) nous sous-estimons l'aide gouvernementale provenant du Québec de 115 millions $ en 1998. De plus, pour certains programmes, aucune valeur n'a pu être imputée. Ces informations sont décrites en annexe. Une partie de l'écart dans les résultats provient donc probablement du fait que nous sous-estimons le nombre de familles qui bénéficient de la réforme;

ii) nous n'avons pas intégré dans les simulations la réforme fiscale annoncée dans le dernier Discours sur le budget parce que nous voulions isoler l'effet de la nouvelle allocation familiale. De son côté, il semble que le gouvernement a inclu dans son analyse la baisse de l'impôt sur le revenu, sans toutefois prendre en considération la hausse de la TVQ. Il faut rappeler que la réforme fiscale s'appliquera à l'ensemble des contribuables, et non seulement aux familles, à partir de 1998. Cette réforme est, de façon évidente, tout à fait indépendante de la politique familiale; elle vise à transférer une partie des charges fiscales provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers vers les taxes à la consommation. C'est une réforme de la fiscalité basée sur des principes d'efficacité économique. Inclure une partie de cette réforme fiscale (la baisse des impôts proposée à tous les contribuables sans tenir compte de la hausse de la TVQ) envoie une image erronée des impacts de la nouvelle politique familiale;[18]

iii) nous avons pris en considération dans nos simulations l'ensemble des mesures, y compris les mesures fiscales comme la réduction de l'impôt pour les familles et le crédit d'impôt non remboursable pour enfants. Il est également possible que le gouvernement n'ait, pour toute analyse, que comparée l'aide financière directe (allocations familiales);

iv) il est possible que l'analyse gouvernementale inclut la réduction du coût des garderies à un large éventail de familles de façon à contrebalancer l'effet négatif de la baisse des allocations familiales. De notre côté, les simulations présentées ici ne tiennent pas compte de la baisse du coût des garderies; cette question fait l'objet de la section suivante. Nous verrons que l'impact de la baisse du coût des garderies est loin de contrebalancer l'effet de la baisse de l'aide financière directe.

La prise en compte de la nouvelle prestation fiscale fédérale ne modifie pas le portrait des familles qui font des gains ou subissent des pertes. Il n'est pas surprenant de constater, à

Tableau 6

Impact financier des réformes des programmes d'aide aux familles selon le revenu familial net, ensemble des familles, Québec, 1998, en dollars

Classe de revenu familial net ($)	Nbre de familles	Québec				Fédéral				Total			
		Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.
10 000 et moins	125 334	2403	578	-1 715	110	2731	2142	-554	35	5134	2720	-2269	145
10 000 à 20 000	85 784	2557	1250	-392	915	2740	2475	-80	185	5097	3725	-472	1100
20 000 à 25 000	54 773	2112	1640	-42	430	2477	2306	-15	156	4589	3946	-57	586
25 000 à 30 000	74 588	2690	2850	0	-160	1750	2075	0	-324	4440	4925	0	-485
30 000 à 40 000	146 741	2191	2525	0	-334	1379	1434	0	-55	3570	3959	0	-389
40 000 à 50 000	152 778	1661	2156	0	-495	1046	1107	0	-61	2707	3263	0	-556
50 000 à 75 000	215 904	1259	1750	0	-490	494	581	0	-87	1753	2330	0	-577
75 000 et plus	92 881	943	1491	0	-549	26	86	0	-59	968	1576	0	-608
Total	**948 783**	**1867**	**1790**	**-264**	**-187**	**1386**	**1343**	**-82**	**-39**	**3252**	**3133**	**-346**	**-226**

Source : Calcul des auteurs.

Tableau 6

Impact financier des réformes des programmes d'aide aux familles selon le revenu familial net, ensemble des familles, Québec, 1998, en dollars

Classe de revenu familial net ($)	Nbre de familles	Québec				Fédéral				Total			
		Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.
10 000 et moins	125 334	2403	578	-1 715	110	2731	2142	-554	35	5134	2720	-2269	145
10 000 à 20 000	85 784	2557	1250	-392	915	2740	2475	-80	185	5097	3725	-472	1100
20 000 à 25 000	54 773	2112	1640	-42	430	2477	2306	-15	156	4589	3946	-57	586
25 000 à 30 000	74 588	2690	2850	0	-160	1750	2075	0	-324	4440	4925	0	-485
30 000 à 40 000	146 741	2191	2525	0	-334	1379	1434	0	-55	3570	3959	0	-389
40 000 à 50 000	152 778	1661	2156	0	-495	1046	1107	0	-61	2707	3263	0	-556
50 000 à 75 000	215 904	1259	1750	0	-490	494	581	0	-87	1753	2330	0	-577
75 000 et plus	92 881	943	1491	0	-549	26	86	0	-59	968	1576	0	-608
Total	**948 783**	**1867**	**1790**	**-264**	**-187**	**1386**	**1343**	**-82**	**-39**	**3252**	**3133**	**-346**	**-226**

Source : Calcul des auteurs.

la lumière du tableau 6, que les familles qui font des gains sont celles dont le revenu familial net se situe entre 10 000 $ et 25 000 $ puisque les paramètres des nouveaux programmes les ciblent. Les familles les plus pauvres, avec un revenu familial net inférieur à 10 000 $, ne tireraient qu'un avantage marginal de ces réformes, compte tenu de la récupération à laquelle seront soumises celles qui vivent de l'aide de dernier recours. Les familles à revenu moyen et supérieur sont, quant à elles, mises à contribution. Il faut noter que les familles avec un revenu variant entre 25 000 $ et 30 000 $ sont plus fortement mises à contribution que celles ayant un revenu entre 30 000 $ et 40 000 $. Cette situation s'explique en grande partie par la modification de la réduction de l'impôt pour les familles qui, dans la réforme, devient moins généreuse.

Ces résultats montrent à quel point la politique d'aide à la famille poursuit dorénavant un objectif de redistribution verticale. L'aide financière autrefois versée aux familles dont le revenu familial net est supérieur à 25 000 $ est réduite de deux façons. D'une part, l'aide qu'elles recevaient pour leurs enfants est réduite en partie pour financer le soutien supplémentaire net d'environ 115 millions $ fait en faveur des familles à revenu familial plus faible. Cette baisse de transfert est équivalente à une hausse d'impôt, effort financier qui n'est pas demandé aux autres contribuables du Québec. D'autre part, le soutien financier net dont elles bénéficiaient est réduit d'au moins 215 millions $. Cette « perte sèche » (toute chose étant égale par ailleurs) signifie implicitement que les familles, avec des enfants de moins de 18 ans et dans cette situation de revenu, méritent un soutien financier moins important de la part de la société, malgré le fait qu'elles se sont déjà engagées dans les responsabilités parentales en croyant que la solidarité collective envers les parents se maintiendrait.

Toutefois, même dans sa redistribution verticale, la nouvelle politique respecte mal le principe d'équité. L'équité verticale et l'objectif de lutte à la grande pauvreté suggèrent que les familles à faible revenu auraient dû pouvoir compter sur des sommes additionnelles pour leurs enfants, ce qui n'est pas le cas. De plus, pour les familles dont le revenu net est supérieur à 25 000 $, la perte totale moyenne est peu différenciée selon la classe de revenu :

- 608 $ pour un revenu familial net de 97 292 $ (moyenne dans la classe de revenus supérieurs à 75 000 $), soit 0,6 p. 100 du revenu;
- 389 $ en moyenne pour les familles dont le revenu familial net est de 34 911 $ (moyenne dans la classe 30 000 $ à 40 000 $), soit 1,1 p. 100 du revenu;
- 485 $ pour un revenu familial net de 27 549 $ (moyenne dans la classe 25 000 $ à 30 000 $), soit 1,8 p. 100 du revenu.

Familles biparentales et familles nombreuses

Parce qu'ils ont un revenu moyen plus élevé que l'ensemble des familles, les couples avec enfants sont le type de famille le plus affecté par la nouvelle politique d'aide aux familles. En effet, 81 p. 100 d'entre elles ont un revenu familial net supérieur à 25 000 $ et presque 20 p. 100 ont le revenu familial moyen de l'ensemble des familles biparentales, soit environ 45 000 $. Ainsi, les familles de la classe moyenne (un revenu net entre 40 000 $ et 50 000 $) perdent plus ou presqu'autant que les 300 000 autres familles à revenu familial plus élevé (50 000 $ et plus). Les tableaux A.4 à A.6 en annexe présentent l'impact financier des réformes selon la taille des familles biparentales.

Tableau 7

Impact financier des réformes des programmes d'aide aux familles selon le revenu familial net, familles biparentales, Québec, 1998, en dollars

Classe de revenu familial net ($)	Nbre de familles	Québec				Fédéral				Total			
		Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.
10 000 et moins	51 358	1771	662	-692	416	2974	2367	-379	228	4745	3029	-1 071	645
10 000 à 20 000	53 481	2207	1111	-328	768	3048	2762	-86	200	5256	3873	-414	969
20 000 à 25 000	41 060	2149	1462	-62	625	2632	2453	-16	163	4781	3915	-78	788
25 000 à 30 000	55 787	2512	2648	0	-135	1913	2304	0	-391	4426	4952	0	-526
30 000 à 40 000	132 721	2133	2465	0	-331	1409	1474	0	-65	3543	3939	0	-396
40 000 à 50 000	145 779	1620	2131	0	-512	1054	1117	0	-63	2673	3248	0	-575
50 000 à 75 000	209 203	1212	1710	0	-498	497	588	0	-91	1710	2299	0	-589
75 000 et plus	92 185	919	1468	0	-549	24	79	0	-55	943	1547	0	-604
Total	**781 594**	**1657**	**1832**	**-71**	**-246**	**1250**	**1263**	**-32**	**-45**	**2908**	**3096**	**-103**	**-291**

Source : Calcul des auteurs.

Tableau 7

Impact financier des réformes des programmes d'aide aux familles selon le revenu familial net, familles biparentales, Québec, 1998, en dollars

Classe de revenu familial net ($)	Nbre de familles	Québec				Fédéral				Total			
		Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.
10 000 et moins	51 358	1771	662	-692	416	2974	2367	-379	228	4745	3029	-1 071	645
10 000 à 20 000	53 481	2207	1111	-328	768	3048	2762	-86	200	5256	3873	-414	969
20 000 à 25 000	41 060	2149	1462	-62	625	2632	2453	-16	163	4781	3915	-78	788
25 000 à 30 000	55 787	2512	2648	0	-135	1913	2304	0	-391	4426	4952	0	-526
30 000 à 40 000	132 721	2133	2465	0	-331	1409	1474	0	-65	3543	3939	0	-396
40 000 à 50 000	145 779	1620	2131	0	-512	1054	1117	0	-63	2673	3248	0	-575
50 000 à 75 000	209 203	1212	1710	0	-498	497	588	0	-91	1710	2299	0	-589
75 000 et plus	92 185	919	1468	0	-549	24	79	0	-55	943	1547	0	-604
Total	**781 594**	**1657**	**1832**	**-71**	**-246**	**1250**	**1263**	**-32**	**-45**	**2908**	**3096**	**-103**	**-291**

Source : Calcul des auteurs.

Par ailleurs, comme la nouvelle allocation familiale du Québec s'accompagne d'une démodulation (décidée par le Québec) de la prestation fiscale fédérale (dont le montant varie selon le rang de naissance des enfants), des effets redistributifs paradoxaux sont introduits. En effet, la nouvelle prestation fédérale implique que les familles biparentales avec un revenu de 25 000 $ à 30 000 $ perdent plus que celles avec un revenu supérieur (tableau 7). De plus, on remarquera au tableau A.8 en annexe que la démodulation permet aux familles avec deux enfants ou plus et un revenu supérieur à 30 000 $ de faire des gains.

Il faut rappeler que le Québec poursuivait implicitement, parmi ses objectifs de politique familiale, celui de soutenir la natalité. Pour ce faire, il avait misé fortement sur les naissances de rang 3, d'où la forte compensation supplémentaire attachée aux naissances supérieures au rang 2 (allocation de naissance et forte modulation des allocations jeunes enfants et de la prestation fiscale fédérale pour enfants). En faisant marche arrière à cet égard (disparition de ces allocations et démodulation de la prestation fédérale), le gouvernement crée forcément des iniquités horizontales. Celles-ci n'impliquent pas nécessairement que ces modifications n'étaient pas souhaitables, notamment si on considère que ces mesures étaient peu efficaces[19] ou que l'équité verticale s'en trouve améliorée. Cependant, le problème de l'équité horizontale posé par la transition entre les deux régimes ne peut être négligé puisque les familles ont pris des décisions sur la base des mesures existantes.

De façon générale, lorsqu'il y a des pertes, celles-ci augmentent avec le nombre d'enfants à classe de revenu familial égal. Par exemple, les familles biparentales ayant un revenu familial net supérieur à 75 000 $ perdent en moyenne 189 $ si elles ont un enfant (tableau A.4) et 2704 $ si elles ont trois enfants ou plus (tableau A.6). De même, les familles ayant un revenu de 40 000 $ à 50 000 $ et deux enfants perdent en moyenne 476 $ (tableau A.5) contre 235 $ pour celles avec un enfant et un revenu de 50 000 $ à 75 000 $ (tableau A.4). Ceci est contraire aux principes d'équité horizontale et verticale. On s'attendrait à ce que les familles différentes par le nombre de leurs enfants, à tout niveau de revenu égal avec les autres familles, bénéficient d'un poids social plus important, c'est-à-dire qu'elles soient plus « méritantes » en termes de besoins et qu'on accorde un soutien positif à chaque enfant supplémentaire.

En ce qui concerne les familles qui bénéficient des changements, on constate aussi que les gains diminuent proportionnellement et fortement avec le nombre d'enfants. Les mesures supposent implicitement que les économies d'échelle monétaires augmentent rapidement avec le nombre d'enfants. Cependant, une telle approche, comme nous l'avons déjà mentionné, ne reconnaît pas l'augmentation des tâches parentales découlant du nombre plus important d'enfants. Les familles biparentales les plus touchées sont celles qui ont trois enfants ou plus car près de 77 p. 100 d'entre elles ont un revenu familial supérieur à 25 000 $ et plus de 55 p. 100 ne toucheront, qu'en partie ou pas du tout, les allocations minimales puisque leur revenu familial est supérieur à 40 000 $.

Familles avec de jeunes enfants

Les familles avec un ou plus d'un jeune enfant de zéro à six ans représentent 36 p. 100 de l'ensemble des familles. Elles ont un revenu familial net moyen inférieur ou égal à celui de l'ensemble des familles et nette-

Tableau 8

Impact financier des réformes des programmes d'aide aux familles selon le revenu familial net, familles avec enfants de 6 ans et moins, Québec, 1998, en dollars

Classe de revenu familial net ($)	Nbre de familles	Québec				Fédéral				Total			
		Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.
		Familles avec un enfant de 6 ans et moins											
10 000 et moins	33 704	1788	482	-891	415	1805	1333	-322	150	3593	1814	-1213	565
10 000 à 25 000	29 541	1704	1339	0	365	1515	1364	0	150	3218	2703	0	515
25 000 à 40 000	36 357	1669	2061	0	-392	842	763	0	79	2511	2824	0	-313
40 000 à 50 000	27 000*	941	1558	0	-617	578	461	0	117	1518	2018	0	-500
50 000 et plus	45 214	622	1051	0	-429	186	116	0	70	808	1167	0	-359
Total	171 816	1309	1282	-175	-149	932	761	-63	108	2241	2043	-238	-41
		Familles avec plus d'un enfant de 6 ans et moins											
10 000 et moins	25 944*	3086	1237	-1374	475	4220	3592	-466	162	7307	4829	-1840	637
10 000 à 25 000	19 533*	3042	2611	0	432	3906	3898	0	8	6949	6509	0	440
25 000 à 40 000	38 433	2817	3472	0	-655	2085	2453	0	-368	4901	5924	0	-1023
40 000 à 50 000	20 967*	2261	3147	0	-886	1518	1714	0	-196	3779	4861	0	-1082
50 000 et plus	64 240	1513	2676	0	-1163	655	846	0	-190	2169	3522	0	-1353
Total	**169 117**	**2320**	**2687**	**-211**	**-578**	**2010**	**2092**	**-72**	**-155**	**4330**	**4780**	**-283**	**-733**

Source : Calcul des auteurs.

* Moins de 100 observations.

Tableau 8

Impact financier des réformes des programmes d'aide aux familles selon le revenu familial net, familles avec enfants de 6 ans et moins, Québec, 1998, en dollars

Classe de revenu familial net ($)	Nbre de familles	Québec				Fédéral				Total			
		Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.
		Familles avec un enfant de 6 ans et moins											
10 000 et moins	33 704	1788	482	-891	415	1805	1333	-322	150	3593	1814	-1213	565
10 000 à 25 000	29 541	1704	1339	0	365	1515	1364	0	150	3218	2703	0	515
25 000 à 40 000	36 357	1669	2061	0	-392	842	763	0	79	2511	2824	0	-313
40 000 à 50 000	27 000*	941	1558	0	-617	578	461	0	117	1518	2018	0	-500
50 000 et plus	45 214	622	1051	0	-429	186	116	0	70	808	1167	0	-359
Total	171 816	1309	1282	-175	-149	932	761	-63	108	2241	2043	-238	-41
		Familles avec plus d'un enfant de 6 ans et moins											
10 000 et moins	25 944*	3086	1237	-1374	475	4220	3592	-466	162	7307	4829	-1840	637
10 000 à 25 000	19 533*	3042	2611	0	432	3906	3898	0	8	6949	6509	0	440
25 000 à 40 000	38 433	2817	3472	0	-655	2085	2453	0	-368	4901	5924	0	-1023
40 000 à 50 000	20 967*	2261	3147	0	-886	1518	1714	0	-196	3779	4861	0	-1082
50 000 et plus	64 240	1513	2676	0	-1163	655	846	0	-190	2169	3522	0	-1353
Total	**169 117**	**2320**	**2687**	**-211**	**-578**	**2010**	**2092**	**-72**	**-155**	**4330**	**4780**	**-283**	**-733**

Source : Calcul des auteurs.

* Moins de 100 observations.

ment inférieur à celui des familles biparentales. Cependant, leurs revenus ne sont pas négligeables puisque 63 p. 100 des familles avec un seul enfant et 62 p. 100 des familles avec deux enfants ou plus de zéro à six ans ont un revenu familial net supérieur à 25 000 $. Les résultats des simulations montrent qu'en moyenne, dans la classe de revenu de 25 000 $ à 40 000 $, les familles subissent des pertes. Compte tenu de l'engagement de principe important du gouvernement du Québec en faveur de la petite enfance, ce résultat est plutôt étonnant.

Comme pour les autres types de famille, celles dont le revenu familial net est inférieur à 10 000 $ sont très largement prestataires de la sécurité du revenu et une proportion importante d'entre elles sont des familles monoparentales à chef féminin. Leur gain moyen est minime si on tient compte de la récupération faite auprès des familles vivant de l'aide de dernier recours.

Toute proportion gardée, il y a peu de familles avec de jeunes enfants dans la classe de revenu de 10 000 $ à 25 000 $, soit 15 p. 100. Sur le plan de l'aide financière totale versée par les deux niveaux de gouvernement, ce sont ces familles, parmi celles ayant de jeunes enfants, qui bénéficient de la réforme; leur gain agrégé est de 23 millions $. Ce sont également les familles avec de jeunes enfants qui, potentiellement, vont profiter de l'élargissement des services de garde à frais minime dans la mesure où les parents sont au travail. En revanche, elles sont fortement mises à contribution dans le financement de ce nouveau service par la baisse de l'aide financière directe qu'elles subissent, la perte agrégée des familles avec de jeunes enfants ayant un revenu supérieur à 25 000 $ étant de 190 millions $.

Enfin, on doit noter encore que les principes d'équité horizontale et verticale sont aussi malmenés dans le cas de ces familles. En effet, les familles avec un seul enfant de moins de six ans et ayant un revenu entre 40 000 $ et 50 000 $ perdent plus que les familles disposant d'un revenu plus élevé. Les familles avec deux jeunes enfants ou plus, à revenu égal avec les familles ayant un seul enfant perdent beaucoup plus. La disproportion est frappante entre les familles dans les classes de revenu de 25 000 $ à 40 000 $ et de 50 000 $ et plus.

Familles monoparentales

Dans notre échantillon, les familles monoparentales à chef féminin représentent 18 p. 100 des familles. Elles ont un revenu familial net moyen égal à 34 p. 100 de celui des familles biparentales et environ 42 p. 100 de ces familles ont comme principale source de revenu l'aide de dernier recours. Globalement, il s'agit du type de famille le plus avantagé par la nouvelle politique d'aide aux familles.

D'une part, en moyenne, 27 p. 100 de ces familles ne sont ni gagnantes ni perdantes, 44 p. 100 font des gains (pour les classes de revenu de un dollar à 25 000 $), avec un gain net agrégé de 85 millions $. D'autre part, 28 p. 100 de ces familles sont mises à contribution, avec une perte agrégée de 15 millions $. Cependant, le soutien financier net supplémentaire reste modeste compte tenu de l'état de leur revenu familial. Notamment, la situation de pauvreté d'un nombre très important d'enfants vivant dans les familles dont la mère n'a comme seule source de revenu l'aide de dernier recours restera inchangée.

Tableau 9

Impact financier des réformes des programmes d'aide aux familles selon le revenu familial net, familles monoparentales à chef féminin, Québec, 1998, en dollars

Classe de revenu familial net ($)	Nbre de familles	Québec				Fédéral				Total			
		Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.
0	45 243	2893	557	-2336	0	2664	2026	-637	0	5557	2584	-2973	0
1 à 12 500	38 018	2814	596	-1050	1168	2259	1836	-200	223	5073	2432	-1250	1391
12 500 à 25 000	36 731	2753	1855	-189	709	2254	2061	-41	153	5007	3915	-230	862
25 000 et plus	47 197	2915	3180	0	-266	1021	1065	0	-43	3936	4245	0	-309
Total	**167 189**	**2850**	**1592**	**-912**	**347**	**2018**	**1719**	**-227**	**-72**	**4869**	**3312**	**-1139**	**419**

Source : Calcul des auteurs.

Tableau 9

Impact financier des réformes des programmes d'aide aux familles selon le revenu familial net, familles monoparentales à chef féminin, Québec, 1998, en dollars

Classe de revenu familial net ($)	Nbre de familles	Québec				Fédéral				Total			
		Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Réd. Aide soc.	Diff.
0	45 243	2893	557	-2336	0	2664	2026	-637	0	5557	2584	-2973	0
1 à 12 500	38 018	2814	596	-1050	1168	2259	1836	-200	223	5073	2432	-1250	1391
12 500 à 25 000	36 731	2753	1855	-189	709	2254	2061	-41	153	5007	3915	-230	862
25 000 et plus	47 197	2915	3180	0	-266	1021	1065	0	-43	3936	4245	0	-309
Total	**167 189**	**2850**	**1592**	**-912**	**347**	**2018**	**1719**	**-227**	**-72**	**4869**	**3312**	**-1139**	**419**

Source : Calcul des auteurs.

L'impact de la réforme québécoise en tenant compte de la nouvelle stratégie d'aide à la garde

L'évaluation des impacts de la réforme devrait tenir compte du fait qu'une partie de la baisse des allocations familiales sert à financer des services de garde à coût modique et l'extension des services éducatifs (maternelle à temps plein pour les cinq ans et à temps partiel pour les quatre ans issus de milieux défavorisés).

Concernant l'impact de ces mesures sur le développement des jeunes enfants, on ne peut que saluer la décision gouvernementale. En effet, les premiers apprentissages proviennent de la famille et il semble que les enfants issus de familles socio-économiquement défavorisées ou aux prises avec des problèmes psychosociaux graves aient une probabilité plus grande d'avoir des résultats scolaires plus faibles.[20] Ce résultat s'explique par l'existence d'un lien assez fort entre la faiblesse du revenu et l'existence d'un environnement familial peu propice au développement des enfants (absence du père, violence conjugale, peu de lecture, peu de stimulation, etc.).[21]

L'impact des infrastructures de garderie (ou de prématernelle) sur le développement des jeunes enfants est un thème d'étude encore très préliminaire au Canada, principalement à cause de l'absence de données sur le sujet. Cette situation devrait changer puisque Statistique Canada a mis en marche depuis 1994 une enquête longitudinale sur les enfants de 12 ans et moins qui recueille, entre autres, des informations sur le mode de garde et sur les résultats scolaires ultérieurs des enfants. Ailleurs dans le monde, quelques études américaines ont montré qu'un contact précoce avec l'école (ou avec des garderies offrant un programme éducatif) permet d'atténuer, sinon d'éliminer, les différences de résultats scolaires découlant des différences de statuts socio-économiques.[22] Toutefois, un certain nombre de conditions semblent devoir être remplies comme, par exemple, l'embauche d'un personnel hautement qualifié dont le temps est consacré à un nombre extrêmement limité d'enfants.[23] À cet égard, l'objectif gouvernemental de favoriser le développement des enfants par le biais de services de garde universels apparaît beaucoup trop ambitieux compte tenu des ressources accordées. Il aurait fallu, notamment, mettre en place des programmes d'intervention auprès des familles défavorisées ayant des jeunes enfants de moins de quatre ans, prévoir un suivi des enfants à risque tout au long de l'enseignement primaire et prévoir une forte réduction du ratio éducateur/enfant dans les services de garde.

On comprend néanmoins la volonté du gouvernement d'investir dans les services de garde. La disponibilité de services de garde de qualité à faible coût peut constituer un premier pas essentiel vers une politique d'investissement dans le développement des jeunes enfants issus de milieux défavorisés. Par ailleurs, l'impact des services de garde sur le développement des enfants issus de familles dont le statut socio-économique est relativement élevé est peu documenté mais, intuitivement, il apparaît plutôt marginal.[24] Il existe néanmoins plusieurs autres bonnes raisons pour favoriser une exten-

sion des services de garde, sans égard au statut socio-économique des enfants, ne serait-ce que pour faciliter la conciliation travail-famille des familles avec de jeunes enfants.

Sur le plan du financement, toutefois, les questions sont beaucoup moins claires. Premièrement, concernant le financement des nouveaux services de maternelle, il est difficile de comprendre pourquoi ils sont financés uniquement par les familles. En vertu de quelle logique tous les contribuables sont-ils appelés à financer l'ensemble du système d'éducation, sauf l'extension des services de maternelle ? Pourquoi seules des familles financeraient-elles ce nouveau service ? De façon évidente, l'extension des services de maternelle devrait être financée à même le budget du ministère de l'Éducation, par l'ensemble des contribuables.

Deuxièmement, il est difficile de comprendre pourquoi les services de garde seront offerts au même prix à toutes les familles, sans égard à leur revenu. Deux études canadiennes récentes[25] arrivent à des conclusions identiques quant à l'effet des hausses de salaires et du coût des services de garde sur la probabilité de participer au marché du travail. Ainsi, il appert qu'une baisse de 10 p. 100 du coût des services de garde augmente, en moyenne, la probabilité de travailler de 3,9 p. 100 et qu'une augmentation de salaire de la mère de 10 p. 100 entraîne, en moyenne, une augmentation de la probabilité d'avoir recours à des services de garde de deux p. 100.[26] Ces résultats indiquent donc que le coût des services de garde a un impact important sur la probabilité de travailler, impact particulièrement notable pour les familles à faible revenu. En effet, à tarif de service de garde constant, des revenus plus élevés augmentent la probabilité d'avoir recours à des services de garde.

En conséquence, on ne peut conclure que le coût des services de garde avant la réforme constituait un obstacle à leur utilisation pour les familles à revenus élevés. Powell montre par exemple qu'à partir du moment où le revenu du conjoint atteint 50 000 $, c'est cette variable qui devient la plus importante pour déterminer la participation au marché du travail et non le coût du service de garde. En ce sens, on peut apporter une critique au projet gouvernemental : pourquoi être sélectif sur l'aide monétaire mais universel sur l'aide à la garde ? L'argumentation sur ce choix n'a pas été clairement établie et sur la base de critères simples d'équité, le choix inverse apparaît beaucoup plus facile à défendre et beaucoup plus intéressant sur le plan des résultats potentiels.

Par ailleurs, Lisa Powell[27] rappelle avec beaucoup d'acuité que la question des coûts n'est pas le seul aspect qu'il faut prendre en considération dans l'analyse de l'impact des services de garde sur la participation au marché du travail. En effet, si l'objectif poursuivi est de réduire les barrières à l'entrée sur le marché du travail, la flexibilité des services de garde est toute aussi importante que leur coût. L'examen des données de l'Enquête nationale longitudinale sur les enfants canadiens (ENLE) réalisée par Statistique Canada en 1994-1995 auprès de 22 000 enfants de zéro-11 ans confirme ce besoin de flexibilité pour les familles québécoises.[28]

Le tableau A.10 en annexe indique que, pour environ la moitié des 556 000 enfants de zéro à cinq ans de l'ENLE pour le Québec, les parents sont peu susceptibles d'avoir recours à des services de garde parce qu'un des parents ne travaille pas. Pour sa part, le tableau 10 présente les modes de garde et de soins utilisés au Québec par l'ensemble des familles et par les familles biparentales dont les deux conjoints travaillent. Il en ressort une étonnante variabilité dans les préférences des parents et une grande hétérogénéité dans les besoins de garde et de soins. Les parents recherchent en effet la flexibi-

Tableau 10

Modes de garde et de soins des enfants de 5 ans et moins selon l'âge des enfants, ensemble des familles et familles biparentales dont les deux parents travaillent, Québec 1994-1995, en pourcentage

Mode de garde et de soins	- de 1 an	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans
	Tous les enfants de 5 ans et moins					
Total, garde régie	**4,1**	**11,6**	**16,3**	**16,7**	**18,9**	**17,6**
Autre maison, par autre personne	1,4	4,3	5,0	3,0	4,0	3,8
Garderie ou garderie scolaire	2,7	7,3	11,3	13,7	14,9	13,8
Total, garde non régie	**19,1**	**32,4**	**25,2**	**25,5**	**29,2**	**25,8**
Autre maison, par autre personne ou parent	12,4	25,2	19,4	18,8	20,2	17,1
Maison par frère, soeur ou autre parent	6,4	7,2	5,6	5,5	9,0	8,5
Autres modes	0,3	0,0	0,2	1,2	0,0	0,2
Aucun mode	61,2	39,3	40,4	48,5	38,3	41,9
Ne travaille pas ou n'étudie pas	15,3	15,7	15,5	8,7	13,5	13,1
Ne sait pas, refus, inconnu	0,3	0,0	2,6	0,8	0,0	1,6
Total, nombre d'enfants	**88 183**	**91 860**	**102 577**	**90 079**	**100 282**	**88 071**
	Enfants de 5 ans et moins dans une famille biparentale, deux parents travaillent à temps plein ou à temps partiel					
Total, garde régie	**6,3**	**17,1**	**22,9**	**28,2**	**29,4**	**25,2**
Autre maison, par autre personne	3,9	8,3	10,4	3,9	5,0	6,0
Garderie ou garderie scolaire	2,4	8,8	12,5	24,3	24,4	19,2
Total, garde non régie	**36,9**	**61,2**	**47,2**	**38,4**	**47,4**	**48,0**
Autre maison, par autre personne ou parent	23,9	47,8	39,0	24,5	33,3	33,0
Maison par frère, soeur ou autre parent	12,8	13,4	8,2	11,4	14,1	15,0
Autres modes	0,2	0,0	0,0	2,5	0,0	0,0
Aucun mode	56,7	21,2	28,4	32,2	23,3	25,9
Ne travaille pas ou n'étudie pas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ne sait pas, refus, inconnu	0,0	0,5	1,5	1,4	0,0	1,0
Total, nombre d'enfants	**29 253**	**42 201**	**40 192**	**42 371**	**41 371**	**40 738**

Source : calcul des auteurs à partir des micro-données de l'Enquête nationale longitudinale sur les enfants canadiens, cycle 1.

lité et font montre d'une grande souplesse dans la conciliation travail et tâches parentales. Une majorité de parents n'utilise pas de modes formels de garde et moins de 20 p. 100 des enfants de trois et quatre ans fréquentent les modes formels de garde (garderies et garde régie en milieu familial). Les parents préfèrent des solutions différentes.[29] En ce qui concerne spécifiquement les enfants de quatre ans, moins de 20 p. 100 d'entre eux (environ 20 000) fréquentaient des modes formels de garde en 1994-1995.[30]

Dans le cas des familles biparentales dont les deux conjoints travaillent, on remarque qu'à mesure que les enfants vieillissent, ils fréquentent de plus en plus des services de garde régis. Néanmoins, les parents choisissent dans une plus grande proportion de faire garder leurs enfants à la maison. De plus, il faut souligner qu'il existe toujours une forte proportion de familles (environ le quart) qui n'utilise aucun mode de garde.

Cela étant, peut-on mesurer en quoi la prise en compte des frais de garde modifierait le portrait des familles qui bénéficient de la réforme et de celles qui sont mises à contribution ? La réponse est difficile à donner principalement à cause des carences sur le plan statistique permettant à des observateurs externes au gouvernement de réaliser l'exercice. De plus, l'horizon temporel distinct qui caractérise l'aide à la garde et l'aide monétaire rendrait très complexe une telle analyse. En effet, les services de garde sont offerts les quatre premières années de la vie d'un enfant alors que l'allocation familiale réduite, augmentée ou éliminée est offerte, quant à elle, sur une période de 18 ans.

Toutefois, un petit exercice de calcul simple permet de montrer que les nouveaux services offerts sont loin de compenser les pertes financières subies par les parents. En effet, selon les chiffres fournis par le gouvernement, il y aurait 30 000 places en services de garde régis pour les 90 000 enfants de quatre ans. On peut donc présumer que 60 000 enfants ne fréquenteront pas les places subventionnées de services de garde. Dans la meilleure des hypothèses, les parents utilisant les services de garde régis économiseront 35 millions $ suite à l'implantation des garderies à cinq dollars, un chiffre somme toute marginal dans l'ensemble de la réforme.[31] Rappelons que les familles avec de jeunes enfants ayant un revenu entre 25 000 $ et 40 000 $ subissent une perte d'aide financière de 50 millions $ (39,5 millions $ du gouvernement du Québec) suite aux réformes gouvernementales.

Une proposition alternative : pour une aide universelle

On a vu jusqu'à maintenant que les deux niveaux de gouvernement ont adopté une approche qui privilégie l'aide financière ciblée vers les familles à faible revenu. Le gouvernement du Québec offre quant à lui, en contrepartie de l'aide financière réduite, des nouveaux services de garde à prix réduit et l'extension des services d'éducation. L'analyse des impacts des nouvelles propositions du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec a montré qu'elles engendraient certains effets redistributifs non souhaitables.

Cette approche s'appuie principalement sur une volonté de redistribuer des sommes d'argent des familles riches vers les familles pauvres dans la poursuite de deux objectifs : la lutte à la pauvreté et l'incitation au travail. À partir de la même enveloppe budgétaire que celle utilisée par les deux niveaux de gouvernement, nous proposons une approche alternative qui s'appuie sur les éléments suivants :

1) tous les enfants ont une « valeur minimale » égale pour la société. Le revenu des parents ne détermine pas l'apport financier de la collectivité à leur développement;

2) le temps consacré aux enfants a une valeur égale pour la société. En ce sens, la collectivité reconnaît différents modes de garde, dont celui du conjoint à la maison, et elle ne privilégie pas un mode de garde au détriment d'un autre;

3) la tâche parentale exige des investissements en temps et en argent tout au long du développement de l'enfant. S'il peut être souhaitable qu'une aide plus grande soit apportée dans les premières années de vie de l'enfant, il est indéniable que les parents ont besoin de support pour passer au travers les différentes étapes de développement.

Les politiques familiales ailleurs dans le monde

Tous les pays développés partagent un trait commun de l'État-providence : on y retrouve un dosage d'aide financière directe, d'allégements fiscaux et de services visant à fournir une aide aux familles ayant des enfants à charge. Les objectifs de ces régimes, leur structure et le niveau d'aide offert diffèrent toutefois d'un pays à l'autre.

En général, les objectifs des prestations de services sont clairs. Les services de garde d'enfants d'âge pré-scolaire facilitent le travail des parents et soutiennent le développement et la socialisation des jeunes enfants. Plus encore, les services sociaux, de santé et d'éducation sont des investissements dans l'avenir des enfants qui favorisent le développement du capital humain futur de la société. Toute la société est mise à contribution dans le financement des services de santé et d'éducation, peu importe à qui ils sont offerts.

En contrepartie, les objectifs poursuivis par les mesures d'aide financière, qu'elles soient versées directement aux familles ou qu'elles soient fiscales sont plus diffus : elles peuvent viser à favoriser la natalité, à contribuer au coût de l'éducation des enfants, à redistribuer le revenu horizontalement et verticalement et sur le cycle de vie des familles, à tenir compte des besoins des familles, selon leur taille, dans les prélèvements fiscaux, à promouvoir l'autonomie financière de la mère ou du parent gardien, à assurer la sécurité économique des enfants lorsque les parents mettent fin à leur vie conjugale, à réduire la pauvreté des enfants, à suppléer aux faibles salaires, à accroître l'incitation au travail en permettant que les autres prestations sociales (celles de l'assurance-emploi, par exemple) soient versées sans égard aux responsabilité familiales,[32] et à contribuer au contrat social concernant les salaires, ces derniers ne tenant pas compte des responsabilités parentales.

Ces multiples objectifs font en sorte que les pays industrialisés, même s'ils se préoccupent tous des conditions de vie des familles, ne poursuivent pas de politique publique uniforme dans le domaine. Chacun articule,

dans des proportions variables, les mesures de redistribution horizontale et verticale du revenu et les priorités en ce qui concerne par exemple, l'aide particulière aux familles monoparentales et les mesures visant à inciter les mères à exercer une activité professionnelle.[33] Le tableau 11 résume le « modèle » commun de soutien public aux enfants des pays scandinaves. Dans les trois pays retenus, le Danemark, la Norvège et la Suède, la stratégie de soutien est très simple : des allocations familiales non imposables sont versées pour tous les enfants avec supplément pour les jeunes enfants (dans deux pays sur trois), aucun allégement fiscal à l'égard des enfants n'est offert et une garantie publique de pension alimentaire pour les familles monoparentales est assurée lorsque le parent non gardien ne contribue pas financièrement au soutien des enfants (ou qu'il n'y en a pas). Notre proposition d'allocation familiale universelle s'inspire directement de ce modèle.

Illustration de l'effet d'une allocation familiale universelle non imposable

Sur la base des principes que nous avons énoncés, nous proposons, à titre illustratif, la mise en place d'une allocation familiale universelle non imposable. Cette mesure d'aide financière constitue la pierre d'assise d'une politique familiale qui accorde une valeur sociale minimale égale à tous les enfants, quel que soit le revenu des parents. Avec une telle mesure de compensation du coût privé de l'entretien des enfants, la collectivité reconnaît leur importance pour son développement et le rôle premier des familles pour les éduquer. Notre proposition est clairement orientée vers le principe de la redistribution horizontale : les contribuables, peu importe leur statut familial, paient des impôts en fonction de leur capacité contributive pour financer le soutien aux familles. Cette redistribution en faveur des familles permet de moduler les différences dans la capacité de payer selon les périodes du cycle de vie où les contribuables ont ou n'ont pas de responsabilités parentales.

Cette approche s'appuie également sur le point de vue économique selon lequel, sans l'intervention de l'État, il y a risque de sous-investissement dans le capital humain des enfants à cause, notamment, de l'ampleur des investissements requis en temps et en argent et de la durée très longue de la période d'investissement. Un investissement adéquat qui assurera un capital humain de grande qualité pour le futur produira des bénéfices pour l'ensemble de la société.

Une approche universelle d'aide aux familles offre l'avantage indéniable d'être beaucoup plus simple qu'une approche ciblée, cette dernière devant établir des seuils et des taux de réduction qui tiennent compte des particularités de chacune des familles. De plus, elle offre l'avantage de ne porter aucun jugement de valeur sur le mode de vie privilégié par les familles.[34] Ainsi, elle compense financièrement au même titre une famille dont un conjoint est à la maison et une famille dont les deux conjoints travaillent.

Pour illustrer notre proposition, nous utilisons la même enveloppe budgétaire que celle consacrée aux familles par les deux niveaux de gouvernement en 1995. L'annexe A décrit avec plus de détails la méthodologie utilisée. Au total, nous disposons d'une enveloppe budgétaire de 2900 millions $, soit un peu moins que les 3100 millions $ effectivement dépensés en 1995 et les 3000 millions $ qui

Tableau 11

Caractéristiques des mesures d'aide financière aux familles au Danemark, en Norvège et en Suède, 1992

Pays	Limite d'âge	Montant par enfant		Aide spécifique aux familles monoparentales	Dispositions fiscales
Danemark	18 ans	0-6 ans :	1053 $	Garantie de pension alimentaire = 991 $/enfant	Aucune
		7-17 ans :	796 $		
Norvège	16 ans	0-3 ans :	827 $	Allocation équivalente à un enfant supplémentaire + garantie de pension = 1305 $/enfant	Aucune
		+1er enfant :	1186 $		
		+2ème enfant :	1243 $		
		+3ème enfant :	1407 $		
		+4ème enfant :	1479 $		
		+5ème enfant :	1523 $		
		+enf. suivants :	1523 $		
Suède	16 ans (20 ans si aux études secondaires)	1er enfant :	1121 $	Garantie de pension alimentaire = 1748 $ /enfant	Aucune
		2ème enfant :	1121 $		
		3ème enfant :	1682 $		
		4ème enfant :	3251 $		

Source : Pour le Danemark et la Norvège, voir Jonathan Bradshaw *et al.*, *Support for Children : A Comparison of Arrangements in Fifteen Countries*, London, Department of Social Security report no.21, HMSO, tableaux 4.1, 4.3, 4.5 et 5.3. Pour la Suède, voir Danièle Bélanger, *Fécondité et politiques familiales en Scandinavie depuis 1960*, Rapport présenté au Secrétariat à la famille du Québec, octobre 1992. Pour la parité des pouvoirs d'achat, voir *OECD in figures*, édition 1993.

Tableau 12

Impact financier des propositions d'allocations familiales universelles, ensemble des familles, Québec, 1998

	Aide totale	Allocation universelle		Allocation modulée		Allocation modulée non nulle[1]	
	1995	1998	Écart	1998	Écart	1998	Écart
10 000 $ et moins	2720	2877	157	3090	370	3424	704
10 000 $ à 20 000 $	3725	2940	-785	2789	-936	3131	-594
20 000 $ à 25 000 $	3946	3045	-901	3148	-798	3511	-435
25 000 $ à 30 000 $	4925	3082	-1843	3185	-1740	3426	-1499
30 000 $ à 40 000 $	3959	2967	-992	2991	-968	3413	-546
40 000 $ à 50 000 $	3263	3062	-211	3045	-218	3324	61
50 000 $ à 75 000 $	2330	3229	899	3206	876	3514	1184
75 000 $ et plus	1576	3117	1541	2887	1311	3290	1714
Total	**3133**	**3056**	**-77**	**3058**	**-75**		

Source : Calcul des auteurs.

[1] Aide moyenne des familles avec des enfants de 15 ans et moins, excluant les familles avec des enfants de 16 et 17 ans.

seraient dépensés en 1998 avant la réduction des dépenses à l'aide de dernier recours. On ne remet donc pas en cause les sommes consacrées aux familles dans le cadre des autres programmes ciblés, soit approximativement 200 millions $ au titre du programme APPORT et des crédits de taxe de vente.

Deux régimes d'allocations familiales permettent d'illustrer notre proposition. Dans le premier régime, l'allocation familiale est versée à tous les enfants de moins de 18 ans : sa valeur annuelle est de 1752 $ par enfant. Dans le deuxième régime, l'allocation est modulée de façon à être plus généreuse pour les jeunes enfants. Ainsi, il est proposé de verser un supplément de 40 p. 100 aux enfants de six ans et moins par rapport aux enfants de sept à 15 ans[35] et de ne pas accorder d'allocation pour les enfants de 16 et 17 ans. L'allocation serait de 2754 $ pour les enfants de six ans et moins et de 1377 $ pour les enfants de sept à 15 ans. L'exclusion des enfants de 16 et de 17 ans des bénéfices de l'allocation familiale peut paraître sévère pour les familles, tout comme la disparition du crédit non remboursable à l'égard des enfants poursuivant des études postsecondaires et du crédit supplémentaire pour famille monoparentale. Trois raisons ont motivé ce choix :

1) les parents d'enfants de quatre ans et moins consacrent énormément de temps à leurs enfants, ce qui se traduit le plus souvent par une réduction importante du temps de travail rémunéré ou le retrait du marché du travail d'un des parents;[36]

2) les parents d'enfants de 16 et de 17 ans ne sont plus au début de leur cycle de vie professionnelle, mais plutôt au sommet, et sont donc plus en mesure de subvenir financièrement aux besoins des enfants;[37]

3) le Québec subventionne beaucoup plus fortement que dans les autres provinces canadiennes les études postsecondaires. Compte tenu du fait que la rentabilité privée de l'éducation postsecondaire demeure relativement élevée, il n'apparaît pas exagéré de réduire l'aide fiscale à cet égard.

L'allocation familiale universelle ne viendrait pas se substituer à la portion « enfants » de l'aide de dernier recours. Nous portons ainsi le jugement que l'aide de dernier recours à l'égard des familles devrait couvrir les besoins essentiels tout en tenant compte de l'aide versée pour le soutien universel des familles. Ceci n'implique pas par ailleurs que les barèmes actuels d'aide de dernier recours ne devraient pas être revus. Toutefois, s'ils le sont, ce devrait être pour rencontrer d'autres objectifs. Nous verrons plus loin comment nous proposons de pallier aux effets désincitatifs au travail découlant du programme d'aide de dernier recours.

Les résultats des deux propositions apparaissent au tableau 12. Si on s'en tient aux seuls résultats d'une aide universelle modulée,[38] la proposition qui apparaît comme étant la plus intéressante, on doit noter les éléments suivants :

1) en moyenne, les familles recevraient un chèque d'allocation familiale de près de 3400 $ par année (un peu plus de 280 $ par mois);

2) les familles ayant un revenu net inférieur à 10 000 $ réaliseraient un gain par rapport à la situation de 1995;

3) les familles qui pourraient perdre le plus par rapport à la situation de 1995 disposent d'un revenu net allant de 10 000 $ à 40 000 $. C'est particulièrement le cas des familles ayant un revenu entre 25 000 et 30 000 $ parce qu'elles perdraient la réduction d'impôt pour les familles. C'est à l'intérieur de ces tranches de revenus, de même que pour celle de 10 000 $ et moins, que pourrait entrer en jeu une combinaison de programmes complémentaire d'incitation au travail, de servi-

ces de garde à frais nuls ou modestes et des programmes orientés spécifiquement vers les très jeunes enfants ;

4) la poursuite de l'objectif d'équité horizontale fait en sorte que les familles à revenu plus élevé sont celles qui gagnent le plus de cette approche. Toutefois, l'aide à la garde, qui sera modulée en fonction du revenu, compensera un peu cet effet.[39] Ce sont aussi ces mêmes familles dont les contributions fiscales en proportion de leur revenu sont les plus élevées et qui financent indirectement par leurs impôts une partie de cette aide;

5) les tableaux A.12 à A.20 en annexe présentent les résultats complémentaires. Le même schéma en ressort : les familles entre 20 000 $ et 40 000 $ de revenu sont mises à contribution avec cette allocation mais elles seraient particulièrement visées par les programmes complémentaires d'incitation au travail. On note deux exceptions. Premièrement, les familles avec trois enfants ou plus qui recevraient moins, en moyenne, par rapport à 1995. Ce résultat découle du fait que notre proposition ne prévoit pas de modulation des allocations selon le rang des enfants, comme c'est le cas en 1995. Rappelons que la politique québécoise poursuivait implicitement l'objectif nataliste. Nous rencontrons donc le même problème que celui identifié à l'intérieur des réformes gouvernementales de 1998. Deuxième-ment, les familles avec enfants de six ans et moins sont définitivement les grandes gagnantes de la proposition, plus particulièrement celles avec deux enfants ou plus : à tout niveau de revenu, l'aide financière qu'elles recevraient est accrue.

Cette proposition demeure une illustration du potentiel d'intervention offert par l'enveloppe budgétaire consacrée aux familles par les gouvernements. L'argent disponible permet notamment de privilégier une approche universelle relativement généreuse, si on la compare à l'approche proposée par les gouvernements et même aux montants versés par les pays scandinaves. À partir de ce point toutefois, toute proposition supplémentaire réduira le montant versé en allocation familiale. En réduisant, par exemple, l'allocation modulée de 400 $, nous dégageons une marge de manoeuvre supplémentaire d'environ 340 millions $ annuellement pour financer d'autres programmes orientés vers les familles.

Une politique d'appui à la garde des enfants

La littérature économique avance deux arguments pour justifier la nécessité d'une politique de subvention et d'intervention dans le secteur des services de garde pour enfants.[40]

Le premier part du constat que l'information concernant la qualité des services de garde est très imparfaite de sorte que les parents peuvent difficilement faire les bons choix. Le gouvernement peut améliorer la situation en réglementant ces services et en les subventionnant. En principe, une telle intervention permet d'assurer une qualité minimale des services et, dans l'intérêt des enfants, d'inciter les parents à retenir des services de garde d'une certaine qualité.

Le deuxième argument repose sur l'efficacité des choix entre le travail, la production domestique et le loisir. Comme nous l'avons vu, le coût des services de garde est une forme de barrière à l'entrée au marché du travail, notamment pour ceux et celles dont les qualifications et l'expérience professionnelles sont faiblement rémunérées. Ainsi, les personnes peu

scolarisées et avec de très faibles qualifications professionnelles devront se tourner vers l'aide de dernier recours pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs enfants ce qui, à long terme, engendre des coûts sociaux et économiques pour la société. Il est donc dans l'intérêt de la société de réduire le coût d'entrée au marché du travail afin de faciliter la réinsertion ou l'attachement au marché du travail des femmes avec de faibles qualifications professionnelles. Pour les personnes plus scolarisées, à qualifications professionnelles élevées ou possédant une expérience du marché du travail, le coût des services de garde exerce un effet beaucoup moins important. D'autres variables comme le revenu du conjoint apparaissent alors plus importantes pour déterminer la participation au marché du travail. Néanmoins, le coût des services de garde fait partie des coûts fixes liés à l'occupation d'un emploi rémunéré et en général, le système fiscal reconnaît leur existence en permettant, au minimum, de les déduire du revenu imposable.

La mise en place d'un système réglementaire rencontre beaucoup plus d'obstacles qu'une politique de réduction des coûts à l'entrée sur le marché du travail. S'il est souhaitable et facile d'établir des normes d'hygiène et de sécurité, il est plus difficile d'établir des normes en ce qui concerne les soins de garde, la nature des activités et des interventions faites par les éducateurs, la qualité des éducateurs ou le ratio éducateurs-enfants souhaitable. Pourquoi le gouvernement connaîtrait-il mieux que les parents les besoins des jeunes enfants ? Les parents se montreront plus intéressés par des services de garde qui satisferont leurs exigences en termes des soins qu'ils veulent obtenir pendant leur absence. Par exemple, certains parents désireront que leurs enfants soient gardés en conformité avec leur choix religieux. D'autres parents seront opposées à toute culture religieuse à la garderie. Certains voudront privilégier le développement cognitif, d'autres le développement affectif. Certains seront plus intéressés par la proximité de la garderie, d'autres par le ratio éducateur/enfant. Il apparaît donc difficile pour le gouvernement de rencontrer les exigences des parents.

Le portrait tracé plus haut sur les modes de garde choisis par les parents québécois pour leurs jeunes enfants montrent qu'ils cherchent la diversité et la flexibilité. Les parents veulent plus de souplesse et semblent être prêts à payer pour celle-ci. De la même façon, ils ne cherchent pas le coût le moins élevé possible mais une disponibilité de places de garde qui concorde avec leurs activités de travail. Le gouvernement, dans sa réforme, met toute l'emphase sur la garde régie au détriment des autres modes possibles de garde. Cette approche introduit une distorsion importante sur le marché des services de garde : par une réduction du prix, on espère attirer des parents vers un mode de garde qui ne correspond pas nécessairement à leurs besoins. D'un point de vue économique et social, il est plus efficace de laisser les parents exprimer leurs préférences par l'intermédiaire du marché. On l'a vu, notre proposition d'allocation familiale universelle permet justement aux parents d'exprimer leurs préférences et ne discrimine pas les familles dont un conjoint choisi (ou est obligé à cause de la situation difficile de l'emploi) de rester à la maison.

Quant au deuxième objectif gouvernemental qui consiste à permettre aux familles à faible revenu de retourner ou de rester sur le marché du travail lorsque les enfants sont jeunes, il est relativement simple à satisfaire. Il n'est en effet pas nécessaire de procéder à une forme de « nationalisation » des garderies, sans les moyens financiers qui devraient aller de pair. Cette approche va probablement entraîner des augmentations dans le coût de l'offre de service par le biais de demandes reliées à l'équi-

té salariale et par une syndicalisation accrue, ce qui, d'un point de vue social, est sans doute justifiable compte tenu des salaires actuellement versés aux éducatrices de garderie mais qui, d'un point budgétaire, exercera des pressions énormes sur les dépenses publiques. Le crédit d'impôt remboursable pour services de garde, en vigueur avant la réforme, remplit très bien la fonction d'aide financière aux parents. Cette aide permet au gouvernement de mieux contrôler les ressources qu'il déploie en partageant avec les parents le coût des services de garde notamment, en n'assumant pas pour les familles à hauts revenus une part trop importante de leur frais de garde.

Notre proposition consiste donc à mettre en place un système de subvention aux parents variable en fonction de leurs revenus (sous forme de crédit d'impôt remboursable), tel que cela existait avant la réforme et continue d'exister pour les enfants non couverts par les tarifs à cinq dollars. En revanche, la gratuité serait offerte aux familles à très faible revenu de travail et pour les personnes qui veulent quitter l'aide de dernier recours. Cleveland et Hyatt[6] montrent qu'une telle approche, si elle semble coûter un peu plus cher que ce qui existait avant réforme, est susceptible de favoriser des gains importants en terme de réduction des déboursés d'aide sociale et de favoriser la participation au marché du travail. Ils estiment par exemple que si le salaire d'une mère monoparentale atteint 20 000 $ à sa sortie de l'aide sociale, le gouvernement réduira ses dépenses budgétaires même si les services de garde sont gratuits. On voit bien qu'il est difficile d'estimer le coût de la mesure que nous suggérons parce que celui-ci dépend en grande partie de son impact sur la participation au marché du travail des familles dépendantes de l'aide de dernier recours. Toutefois, il est réaliste de penser qu'une telle mesure puisse être financée à même l'enveloppe budgétaire consacrée aux familles et ce, sans réduire sensiblement l'allocation universelle. Un montant de 400 millions $, à peu près l'équivalent à la valeur du crédit d'impôt pour frais de garde et des subventions de l'Office des services de garde avant réforme, pourrait être suffisant. Pour le financer, il faudrait réduire l'allocation modulée d'environ 470 $.

Enfin, il est utile de préciser qu'en complément de l'aide financière aux services de garde, la société gagnerait à ce que soient offerts divers programmes de prévention à l'égard des familles défavorisées, particulièrement dirigés vers les jeunes mères isolées. Comme pour le financement de l'école, c'est l'ensemble de la collectivité, et non seulement les familles, qui devrait être mise à contribution compte tenu des avantages sociaux qui peuvent découler de ces programmes comme la réduction de l'abandon scolaire et la diminution éventuelle de problèmes sociaux liés au fait de naître dans un milieu défavorisé (e.g., la toxicomanie et la délinquance).

L'incitation au travail

L'incitation au travail n'est pas un objectif de politique familiale mais un objectif de politique sociale qui vient compléter la politique de sécurité du revenu. À budget gouvernemental constant, il faut préférablement viser à arrimer et à financer une mesure d'incitation au travail à partir du budget dévolu à l'aide sociale plutôt que du budget d'aide à la famille. Le programme de supplément au revenu de travail (APPORT) poursuivait cet objectif. Il était harmonisé avec la fiscalité et avec l'aide de dernier recours. Théoriquement, il s'agissait d'un programme qui, avec sa composante de remboursement des frais de garde, était bien conçu. Malheureusement, il a toujours rencon-

tré beaucoup de difficultés à rejoindre la clientèle visée, particulièrement chez les familles à faible revenu hors de l'aide de dernier recours. Dans la réforme proposée par le gouvernement du Québec, la portée du programme APPORT est réduite. Par ailleurs, il faut noter également que le gouvernement fédéral abolit le supplément de revenu gagné. En conséquence, l'objectif d'incitation au travail est maintenant poursuivi uniquement par la nouvelle allocation familiale québécoise et la nouvelle prestation fiscale fédérale.

Nous l'avons vu, il y a en principe certains avantages à utiliser la nouvelle allocation familiale pour favoriser l'incitation au travail puisque la prestation est versée automatiquement, ce qui permet de rejoindre l'ensemble de la clientèle visée. Toutefois, nous avons également vu qu'une telle approche rendait beaucoup plus complexe l'aide aux familles et qu'elle engendrait des iniquités. De plus, comme l'objectif poursuivi relève définitivement plus de la politique sociale que de la politique familiale, nous préférons aborder cette question séparément et la financer avec d'autres budgets.

Sans prétendre faire le tour de cette question fort complexe, nous pensons qu'il serait utile d'évaluer la possibilité de mettre sur pied une formule plus souple, plus généreuse et plus « universelle » pour les familles à faible revenu de travail et à faible potentiel de revenu de travail. Elle pourrait être financée en partie par une réduction des prestations d'aide de dernier recours, par les sommes d'argent encore consacrées au programme APPORT et par une réduction de la générosité de l'allocation familiale universelle. Cette proposition s'inspire directement du programme américain de supplément au revenu de travail (« earned income tax credit » ou EITC) qui est une pièce maîtresse de la stratégie de lutte à la pauvreté et d'incitation au travail. Le crédit d'impôt est remboursable pour tout revenu gagné entre un dollar (américain) et inférieur à 25 078 $ de revenu gagné (les revenus imposables doivent aussi être inférieurs à ce seuil et les revenus de placements inférieurs à 2200 $) pour une famille avec un enfant. Pour 1998, l'EITC a les caractéristiques décrites au tableau 13.

La littérature économique empirique portant sur les effets de ce programme[42] montre que la participation au marché du travail et les heures travaillées augmentent sensiblement dans la région ascendante et la région du plateau du crédit (en réduisant la pauvreté) et a un effet négatif, mais marginal, sur les heures travaillées et le revenu disponible (en augmentant le loisir) pour les personnes dont le revenu se situe dans la partie descendante du crédit.[43]

Par ailleurs, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick ont mis sur pied un programme expérimental, le projet d'autosuffisance (PAS). Ce programme offre aux prestataires à long terme de l'aide sociale un incitatif financier généreux pour qu'ils travaillent à temps plein. Les premières évaluations du programme indiquent qu'un grand nombre de prestataires profitent de l'incitatif financier pour accepter des emplois à temps plein.[44]

Ces deux approches d'incitation financière au travail sont complémentaires parce qu'elles visent deux clientèles différentes : les prestataires à long terme de l'aide sociale et les travailleurs à faible revenu. Elles nous apparaissent beaucoup plus intéressantes pour agir en complément d'une politique de sécurité du revenu que l'utilisation d'une allocation familiale à des fins d'incitation au travail. Nous ne disposons pas des informations permettant d'estimer le coût de telles mesures pour le Québec. Toutefois, nos simulations indiquent que, par rapport à la situation prévalant en 1995, le manque à gagner des familles ayant un revenu

Tableau 13

Paramètres (revenus en $US) du crédit d'impôt remboursable pour revenu gagné, États-Unis, 1997

Paramètres selon les types de familles ou de ménages	Taux du crédit (%)	Région du plateau		Crédit maximal	Région de sortie	
		Revenu début	Revenu fin		Taux de réduction	Seuil de revenu
1 enfant	34,0	6333	11 610	2151	15,98	25 078
2 enfants	40,0	8892	11 610	3556	21,06	28 495
Sans enfant[1]	7,65	4222	5277	323	7,65	9499

Source : John Scholz, « In-Work Benefits in the United States : The Earned Income Tax Credit » *Economic Journal*, vol. 106, janvier 1996, p. 56-69.

[1] Les membres du ménage ont entre 25 et 65 ans.

entre 10 000 $ et 40 000 $ est de l'ordre d'environ 230 millions $; il s'agit d'une indication du coût potentiel de telles mesures.

Conclusion

L'aide à la famille a changé radicalement au cours des dernières années. Les gouvernements ont petit à petit délaissé le caractère universel de l'aide pour diriger davantage leur appui financier vers les familles à faible revenu. Il s'agit de choix de politiques qui peuvent se défendre sur le plan des principes : diriger l'aide vers les familles qui en ont le plus besoin dans un contexte d'assainissement des finances publiques, lutte à la pauvreté, incitation au travail, simplicité et efficacité sont les objectifs poursuivis par les gouvernements. Généralement, ces politiques ont été bien accueillies. La crise des finances publiques des années 1980 et 1990 ont fait prendre conscience aux contribuables des limites de l'intervention de l'État de sorte qu'aujourd'hui, il apparaît normal de concevoir des politiques sociales sélectives. Encore faut-il qu'elles soient sélectives pour les bonnes raisons.

Le caractère autrefois universel de l'aide aux familles ne relève pourtant pas de l'hérésie. Une politique d'aide à la famille n'est pas une politique de lutte à la pauvreté. Il ne s'agit pas non plus d'une politique d'incitation au travail. Non, une politique d'aide à la famille est basée sur la reconnaissance, par la collectivité, des bénéfices qu'elle tire du projet parental, projet par ailleurs complexe et parsemé d'embûches. Si plusieurs mesures et programmes peuvent être mis en place pour appuyer les familles dans leur projet, il n'en demeure pas moins qu'au premier chef, une politique familiale devrait s'appuyer sur une aide financière octroyée à toutes les familles sans égard à leur revenu ou à leurs caractéristiques socio-économiques.

Une aide universelle aux familles, est-ce réaliste ? La réponse donnée dans ce document est clairement positive. Nous avons dans un premier temps montré l'impact sur le budget des familles québécoises des nouvelles politiques sélectives mises en place par le gouvernement du Québec et par le gouvernement fédéral. Il ressort essentiellement de ces évaluations que :

1) la nouvelle prestation fiscale fédérale pour enfants améliorera la situation financière d'environ 15 p. 100 des familles, soit celles dont le revenu se situe entre 10 000 $ et 25 000 $. Il est difficile d'imaginer comment cette prestation, certes plus généreuse, parviendra à réduire la pauvreté chez les enfants, l'objectif premier poursuivi par le gouvernement fédéral. Il faut rappeler que le gouvernement fédéral a réduit significativement ses budgets d'aide à la famille dans les années 1980. En augmentant ses budgets en 1998, le gouvernement fédéral a choisi, en quelque sorte, de remettre à certaines familles, celles ayant un revenu entre 10 000 $ et 25 000 $, les sommes d'argent qu'il a enlevé à toutes les familles au cours des années. Les familles ayant un revenu entre 25 000 $ et 30 000 $ seront soumises à un taux de récupération de la prestation plus élevé qu'auparavant, ce qui pourrait avoir un effet négatif sur l'incitation au travail. Enfin, les familles dont le revenu est

supérieur à 30 000 $ ne seront que marginalement affectées par la nouvelle politique fédérale. Par ailleurs, il faut également noter que le gouvernement fédéral, après avoir réduit ses transferts aux provinces au titre des programmes sociaux, assumera une part plus importante des dépenses d'aide sociale des provinces avec sa nouvelle prestation fiscale. Il demande aux provinces, en contrepartie, d'utiliser les économies budgétaires qu'elles réalisent au développement de nouveaux programmes en faveur des familles;

2) la nouvelle allocation familiale du Québec améliorera la situation financière de 28 p. 100 des familles québécoises. Les familles nombreuses et les familles avec de jeunes enfants sont affectées plutôt négativement par la nouvelle politique québécoise. Par nos simulations, nous n'avons pas réussi à obtenir le chiffre avancé par le gouvernement du Québec à l'effet que 95 p. 100 des familles québécoises bénéficiaient de la nouvelle politique familiale. Le budget dévolu à la famille au Québec a augmenté sensiblement entre 1985 et 1995 et le gouvernement du Québec a fait le choix de le maintenir, ce qui est tout en son honneur. En revanche, il a choisi de financer à même cette enveloppe l'extension des services d'éducation et d'y intégrer la poursuite de l'objectif d'incitation au travail, mesures qui, de toute évidence, devraient être financées par l'ensemble des contribuables;

3) la nouvelle politique de services de garde à prix réduit ne parvient pas à compenser les pertes d'aide financière subies par les familles. Le choix de verser une aide financière sélective et d'offrir des services de garde à toutes les familles à prix réduit est discutable. Il est en effet assez clairement établi que le coût des services de garde constitue un frein à l'entrée sur le marché du travail pour les familles à faible revenu mais non pour les familles à revenus moyen et élevé. De plus, l'analyse des modes de garde utilisés par les parents montrent que les parents recherchent d'abord et avant tout la flexibilité dans l'offre de services de garde, flexibilité qui ne semble pas être nécessairement offerte par les services de garde régis. Globalement, on peut tout de même conclure que les services de garde à prix réduit et l'extension des services de maternelle répond en bonne partie aux besoins d'éducation et de gardiennage des parents de la classe moyenne mais ceux-ci sont fortement mis à contribution par la réduction de l'aide financière qui leur était auparavant accordée;

4) pour les enfants issus de milieux défavorisés, il semble qu'il faille augmenter leur encadrement pour que les nouveaux services de garde et de maternelle aient un effet permanent sur leurs chances de réussite scolaire. Il s'agit d'une approche qui ne fait pas partie des plans gouvernementaux.

Nous avons dans un deuxième temps montré qu'il était possible d'octroyer à chaque famille, avec les budgets gouvernementaux en vigueur en 1998, une allocation familiale universelle non imposable de plus de 3000 $ en moyenne par année. La plupart des familles bénéficieraient d'une telle approche, sauf celles ayant un revenu entre 10 000 $ et 40 000 $. Pour celles-ci, nous proposons la mise sur pied d'un crédit d'impôt pour gains de travail largement inspiré de l'expérience américaine. Enfin

nous proposons un retour en arrière concernant les subventions aux services de garde. Ainsi, les familles à faible revenu auraient accès à des services de garde à peu de frais (sinon gratuitement pour les familles à l'aide sociale et à très faible revenu). Toutefois, l'aide gouvernementale serait réduite à mesure que le revenu familial augmente.

Donc, ce ne sont pas les impératifs budgétaires qui guident les choix de politique des gouvernements en matière d'aide à la famille : le gouvernement fédéral a récemment augmenté ses budgets et le gouvernement du Québec a maintenu les siens. C'est plutôt un choix de société que les deux niveaux de gouvernement ont réalisé, celui d'aider les familles à faible revenu au détriment des autres familles. Pour nous, ce choix est discutable, tant sur le plan des principes que sur le plan des moyens pris pour atteindre les objectifs.

a n n o n c e

À venir dans la série *Choix/Choices* — Les politiques sur la famille

How Should We Subsidize Child Care ?

Gordon Cleveland, University of Toronto
Douglas Hyatt, University of Toronto

Les gouvernements au Canada offrent un appui aux services de garde à l'enfance de plusieurs façons : subventions directes aux parents à faible revenu, subventions aux services de garde détenteurs de permis et déductions fiscales aux parents sur le marché du travail. Dans leur étude, les auteurs répondent à trois questions : 1) comment sont subventionnées les familles à faible revenu et dans quelle direction les politiques d'aide aux services de garde évoluent-elles; 2) combien coûtent les subventions gouvernementales dirigées vers les familles à faible revenu qui utilisent les services de garde; 3) en supposant que les contraintes budgétaires auxquelles font face les gouvernements vont se poursuivre au cours des prochaines années, comment peut-on concevoir une politique de services de garde mieux adaptée aux besoins des familles à faible revenu. Différents scénarios sont présentés. Publication prévue : mars 1998.

Policies Geared to Families in Canada : Their Impact and the Changes Required

Robert Baril, Directeur de recherche, IRPP
Pierre Lefebvre, Sciences économiques, UQAM
Philip Merrigan, Sciences économiques, UQAM

Au cours des dernières années, la politique familiale des gouvernements au Canada a été modifiée pour d'abord et avant tout venir en aide aux familles à faible revenu, le tout dans un contexte général de restrictions budgétaires importantes visant l'élimination des déficits gouvernementaux. En conséquence, plusieurs mesures universelles d'aide à la famille on été éliminées (e.g., allocations familiales et crédit d'impôt pour enfants). Les auteurs, selon la même méthodologie que celle développée pour le Québec, simulent l'impact des nouvelles politiques, tant de la part du gouvernement fédéral que des gouvernements provinciaux, sur le budget des familles et ils proposent des solutions alternatives. Notamment, les auteurs simulent l'impact d'une allocation familiale universelle, en remplacement de la prestation nationale pour enfants. Les résultats sont présentés par province. Une part importante du document est consacrée aux services de garde et aux programmes d'incitation au travail. Publication prévue : juin 1998.

a n n o n c e

Annexe I

Procédure de simulation et d'estimation et résultats complémentaires

Le montant de la prestation fiscale fédérale et de la nouvelle allocation familiale québécoise est calculé à partir du revenu net familial tel que défini dans le régime fiscal. Aussi, la première étape consiste à calculer le revenu familial net de chaque famille. À partir des renseignements sur les diverses sources de revenus fournis par l'EFC, nous avons d'abord estimé le revenu brut familial et ensuite, à partir des statistiques fiscales sur le revenu des particuliers au Québec, le revenu net. Il y a une correspondance assez étroite entre les différentes sources de revenu identifiées dans l'EFC et les revenus imposables définis par le ministère du Revenu du Québec et Revenu Canada, ce qui permet d'obtenir le revenu familial brut de chaque famille. Pour effectuer le passage entre le revenu brut et le revenu net, nous avons attribué à chaque famille (selon le revenu brut de chacun des conjoints dans les familles biparentales) les déductions moyennes par classe de revenu brut présentées dans les statistiques fiscales agrégées du ministère du Revenu du Québec pour l'année 1995.

L'EFC donne le montant global de l'aide financière provenant du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral reçu par chaque famille pour leurs enfants mais sans distinguer la source (e.g., allocations familiales de base versus allocations jeunes enfants). Par ailleurs l'EFC indique les impôts personnels qui ont été payés par les familles. Cette information est utile pour déduire la réduction de l'impôt personnel québécois imputable à la présence d'enfants. Donc, dans la deuxième étape, un ensemble de prestations familiales qui constituait l'aide financière aux familles en 1995 sont attribuées spécifiquement à chaque famille, compte tenu de leur revenu familial net et des informations dont on dispose sur l'âge et le nombre d'enfants et des paramètres de chaque programme spécifique. Les mesures de soutien financier qui sont prises en considération sont présentées dans le tableau A.1. La première colonne identifie les programmes de soutien financier, la deuxième colonne donne le montant total du soutien attribué aux familles selon notre estimation et la dernière colonne présente ce que les gouvernements estiment avoir dépensé à ce titre en 1995. Nos procédures d'estimation sous-estiment l'aide réelle versée de 78 millions $ provenant du gouvernement fédéral et de 137 millions $ provenant du gouvernement du Québec. Il faut également noter qu'il y a quatre programmes pour lesquels la banque de données utilisée ne permet pas d'estimer la valeur pour chaque famille : l'aide de dernier recours, le programme APPORT, le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde et les subventions aux services de garde. En effet, les prestations d'aide de dernier recours sont fortement sous-estimées dans l'EFC, les prestations du programme APPORT ne peuvent être distinguées des autres programmes de transferts en provenance du gouvernement du Québec et, enfin, l'enquête ne fournit pas d'informations sur les modes de garde choisis par les parents qui travaillent.

Dans la troisième étape, les paramètres de la nouvelle allocation familiale et de la nouvelle prestation fédérale pour enfants, pour l'année 1998, sont appliqués pour établir le soutien financier que recevrait chaque famille compte tenu de son revenu familial net. Dans le cas de

la nouvelle prestation fédérale, on a fait l'hypothèse que les allocations maximales seront celles de 1997 (allocation de base de 1997 plus équivalent du supplément pour revenu gagné de 1997) et que les taux de réduction seront tels que les familles dont le revenu familial net est supérieur à 25 921 $ recevront une prestation égale à celle de 1997, soit le seuil d'allocation nulle pour le supplément. Ceci implique que les taux de réduction seront augmentés (en fonction du nombre d'enfants) lorsque le revenu familial net est entre 20 921 $ et 25 921 $. De plus, le crédit d'impôt remboursable pour la TPS reste le même. Pour la nouvelle allocation familiale du Québec, le crédit d'impôt non remboursable pour enfants à charge reste le même, le taux de récupération de la réduction de l'impôt pour les familles est augmenté de quatre p. 100 à six p. 100 et, enfin, la portion « enfants » du crédit d'impôt remboursable pour la TVQ est éliminée. Pour les différentes allocations familiales, seules sont conservées celles au titre des enfants handicapés. Les résultats sont présentés au tableau A.2. La première colonne identifie les programmes de soutien, la deuxième colonne donne le montant total du soutien attribué aux familles selon notre estimation et la dernière colonne présente un estimé de ce que les gouvernements devraient consacrer à ce titre en 1998. Par rapport à l'estimation pour 1995, nos simulations révèlent que la nouvelle prestation fédérale n'implique qu'une augmentation de dépenses de 100 millions $. En ce qui concerne les programmes du Québec, les résultats de nos simulations sous-estiment de 115 millions $ la valeur estimée des dépenses prévues par le gouvernement du Québec. Par contre, nous ne tenons pas compte de ce que le Québec pourra récupérer auprès des prestataires de l'aide de dernier recours.

Dans toutes les étapes, les calculs sont faits sur la base de chaque famille prise individuellement. Pour fins de présentation des résultats, les familles sont regroupées selon leur classe de revenu familial net et les impacts calculés en moyenne par famille dans la classe (les écarts-types dans chaque classe ne sont pas présentés).

Pour tenir compte de la réduction d'aide sociale que subissent les familles à faible revenu, nous avons calculé le nombre de familles qui ont touché des prestations de la sécurité du revenu au Québec en 1994. Le tableau A.3 présente le nombre de familles, le taux de participation à la sécurité du revenu et le montant moyen d'aide de dernier recours déclaré par les participants selon la classe du revenu familial net et certaines caractéristiques des familles. On constate qu'une très grande proportion des familles ayant un revenu familial net inférieur à 5000 $ ont essentiellement comme source de revenu l'aide de dernier recours.[45] Ainsi, on peut calculer qu'environ 118 000 familles ayant un revenu familial net inférieur à 10 000 $ ont reçu en moyenne un peu plus de 10 000 $ de prestations. En moyenne, ces familles ne devraient pas voir leur situation changer suite à l'implantation des nouvelles prestations familiales. En effet, les nouvelles prestations visent à augmenter l'aide nette destinée aux familles à faible revenu de travail et, en quelque sorte, à maintenir plus ou moins le statu quo financier pour les familles prestataires de l'aide de dernier recours.

Les résultats complémentaires des simulations sont présentés dans les tableaux A.4 à A.9. Les tableaux A.10 et A.11 apportent des informations supplémentaires tirées de l'Enquête nationale longitudinale sur les enfants canadiens.

La quatrième étape de simulation a permis de mesurer l'impact financier sur le budget des familles de deux types, mutuellement exclusifs, d'allocations familiales universelles. Ce programme remplacerait les différentes allocations familiales (sauf celles pour enfants handicapés) du Québec, la

réduction d'impôt pour les familles et les crédits d'impôt pour enfants à charge (pour familles monoparentales et enfants aux études post-secondaires) ainsi que la prestation fiscale fédérale pour enfants à charge (et le supplément du revenu gagné). Le soutien financier donné aux familles par les programmes du Québec en 1995 est de 1800 millions $, soit un montant de 1083 $ par enfant. Le gouvernement fédéral a dépensé en 1994 au titre de la prestation fiscale et du supplément du revenu gagné environ 4950 milliards $ dans l'ensemble du Canada, soit 712 $ par enfant. Pour le Québec, on estime que la dépense totale des deux niveaux de gouvernement est de l'ordre de 2,9 milliards $ par année. Le premier type d'allocation universelle est attribué aux familles uniformément pour chaque enfant de moins de 18 ans. Le montant accordé est de 1752 $, soit un peu moins que la somme de ce que le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral ont dépensé par enfant en 1995 au titre des programmes précédents. Le deuxième type d'allocation familiale universelle est modulé en fonction de l'âge de chaque enfant, en faveur des plus jeunes enfants : pour les enfants de six ans et moins, 2754 $ et pour les enfants de sept à 15 ans, 1377 $. Pour les enfants de 16 et 17 ans, il n'y aurait aucune allocation familiale. Dans les deux cas, le coût total des allocations est de 2,9 milliards $.

Les tableaux A.12 à A.20 présentent des résultats complémentaires.

Personnel de recherche de l'IRPP
Monique Jérôme-Forget (présidente/president)
Robert Baril
Nicholas Ignatieff
France St-Hilaire

Directrice exécutive
Marye Ménard-Bos

Coordonnateur de la série
Robert Baril

Design & Production
Schumacher Design

Impression
Reprotech

IRPP
1470, rue Peel, bureau 200
Montréal (Québec)
H3A 1T1
Téléphone : 514-985-2461
Télécopieur : 514-985-2559
Courrier électronique : irpp@irpp.org

Tableau A.1

Montants annuels imputés aux familles et dépensés au titre des programmes de soutien financier des gouvernements à l'égard des enfants au Québec en 1995, en millions de dollars

Programmes	Montant annuel imputé (A)	Montant annuel dépensé (B)	Écart (B)-(A)
Gouvernement fédéral			
Prestation fiscale pour enfants	1140	1202	62
Supplément du revenu gagné	71	81	10
Portion « enfants » crédit TPS	68	74	6
Total	**1279**	**1357**	**78**
Gouvernement du Québec			
Allocations familiales jeunes	136	136	0
Allocations familiales de base	257	260	3
Allocations de naissance	112	190	78
Allocations pour handicap	43	45	2
Réduction d'impôt famille	365	387	22
Portion « enfants » crédit TVQ	21	28	7
Crédits non remb. pour enfants[1]	763	788	25
Total imputé	**1697**	**1834**	**137**
Portion « enfants » à la séc. du revenu	0	465	465
APPORT	0	61	61
Crédit frais de garde	0	161	161
Subventions services de garde	0	209	209
Total non imputé	**0**	**896**	**896**

Sources : Calcul des auteurs pour les montants imputés. Pour les montants dépensés par le gouvernement du Québec, Ministère des Finances, *La fiscalité des particuliers et les programmes de transfert*, Document 11, Fiscalité et financement des services publics, Gouvernement du Québec. Pour les chiffres du gouvernement fédéral, Régie des rentes du Québec.

[1] Pour enfants à charge, pour famille monoparentale et pour enfants aux études post-secondaires.

Tableau A.2

Montants annuels imputés aux familles et coût estimé des programmes de soutien financier des gouvernements à l'égard des enfants au Québec en 1998, en millions de dollars

Programmes	Montant annuel imputé (A)	Coût annuel estimé (B)	Écart (B)-(A)
Gouvernement fédéral			
Nouvelle prestation fiscale pour enfants	1310	X	?
Portion « enfants » crédit TPS	68	74	6
Total	**1378**	?	?
Gouvernement du Québec			
Nouvelle allocation familiale	723	791	68
Réduction d'impôt pour les familles	242	264	22
Crédits non remb. pour enfants[1]	763	788	52
Portion « enfants » crédit TVQ	0	0	0
Total imputé	**1728**	**1843**	**115**
Portion « enfants » à la séc. du revenu	0	?	?
Crédit frais de garde	0	?	?
APPORT	0	27	?
Subventions services de garde	0	?	?
Total non imputé	**0**	?	?

[1] Pour enfants à charge, pour famille monoparentale et pour enfants aux études postsecondaires.

X : le gouvernement n'a pas rendu public ce qu'il estime être le coût de cette mesure.

? : coût inconnu.

Sources : Calcul des auteurs pour les montants imputés. Pour le coût annuel estimé, données transmises par la Régie des rentes du Québec.

Tableau A.3

Nombre de familles, taux de participation à l'aide de dernier recours et montant moyen de prestations reçues selon la classe du revenu familial net, Québec, 1994.

	5000$ et -	5000$-15 000$	15 000$-25 000$	25 000$-35 000$	35 000$ et +
Ensemble des familles	100 591	67 594	97 594	145 840	537 052
Taux de participation	0,94	0,37	0,12	0,04	0,01
Montant reçu ($)	10 497	5235	3710	3826	4901
Familles avec 1 enfant	52 404	41 076	46 762	67 619	213 206
Taux de participation	0,90	0,40	0,10	0,03	0,02
Montant reçu ($)	10 034	5382	2954	4194	6532
Familles avec 2 enfants	35 027	17 375*	35 502	58 106	241 827
Taux de participation	0,87	0,39	0,15	0,03	0,01
Montant reçu ($)	10 670	5210	4 152	4578	2403
Familles avec 3 enfants et plus	**	**	**	**	66 688
Taux de participation	**	**	**	**	0,01
Montant reçu ($)	11 322	**	**	**	**
Familles avec 1 enfant de 0-6 ans	22 982*	**	20 443*	27 593*	85 000
Taux de participation	0,87	**	0,07	0,02	0,01
Montant reçu ($)	10 285	**	**	**	**
Familles avec 2 enfants et plus de 0-6 ans	19 274*	**	**	25 580*	100 378
Taux de participation	0,87	**	**	0,01	0,00
Montant reçu ($)	11 582	5801	2764	**	**
Familles biparentales-Total	36 902	39 174	69 823	119 314	516 381
Taux de participation	0,87	0,37	1,14	0,04	0,01
Montant reçu ($)	12 162	6244	3772	3593	4900
Familles biparentales-1 enfant	17 194*	20 418*	28 577*	47 794	201 468
Taux de participation	0,92	0,47	0,13	0,04	0,02
Montant reçu ($)	11 710	6461	2924	4193	6531
Familles biparentales-2 enfants	11 996*	11 693*	27 390	52 274	234 724
Taux de participation	0,75	0,37	0,16	0,03	0,01
Montant reçu ($)	12 500	5592	4222	4014	2403
Familles biparentales-3 enfants ou plus	**	**	**	16 871	64 858
Taux de participation	**	**	**	0,08	0,01
Montant reçu ($)	**	**	**	2206	4928
Familles monoparentales à chef fém.	63 689	28 420	27 883	26 526*	20 671*
Taux de participation	0,91	0,36	0,07	0,02	0,0
Montant reçu ($)	9574	3781	3419	6500	0

Source : Calcul des auteurs à partir de l'Enquête sur les finances des consommateurs (EFC).

* Moins de 100 observations.

** Moins de 50 observations.

Tableau A.4

Impact financier des réformes[1] des programmes d'aide aux familles selon le revenu familial net, familles biparentales avec 1 enfant de moins de 18 ans, Québec, 1998, en dollars

Classe de revenu familial net ($)	Nbre de familles	Québec			Fédéral			Total		
		Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.
10 000 et moins	24 586*	981	237	743	1768	1286	482	2748	1523	1225
10 000 à 20 000	23 926*	1218	559	659	1725	1490	234	2943	2049	894
20 000 à 25 000	17 677*	1324	1017	306	1491	1242	250	2815	2259	556
25 000 à 30 000	19 571*	1776	1985	-209	997	1080	-84	2774	3066	-292
30 000 à 40 000	56 250	1384	1701	-317	792	720	72	2176	2421	-245
40 000 à 50 000	63 947	846	1334	-488	550	452	98	1395	1787	-392
50 000 à 75 000	75 603	635	937	-302	184	117	67	1518	1054	-235
75 000 et plus	33 891	530	719	-189	0	0	0	530	719	-189
Total	**315 951**	**981**	**1117**	**-136**	**711**	**598**	**-113**	**1691**	**1715**	**-23**

Source : Calcul des auteurs.

* Moins de 100 observations.

[1] Ne tient pas compte de la réduction de l'aide sociale.

Tableau A.5

Impact financier des réformes[1] des programmes d'aide aux familles selon le revenu familial net, familles biparentales avec 2 enfants de moins de 18 ans, Québec, 1998, en dollars

Classe de revenu familial net ($)	Nbre de familles	Québec			Fédéral			Total		
		Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.
10 000 et moins	16 914*	2029	628	1401	3292	2433	859	5322	3061	2261
10 000 à 20 000	18 435*	2392	1012	1380	3243	2735	507	5634	3747	1887
20 000 à 25 000	15 730*	2152	1194	957	2797	2471	327	4949	3665	1284
25 000 à 30 000	23 852*	2649	2806	-157	1967	2172	-205	4616	4978	-362
30 000 à 40 000	58 929	2257	2609	-353	1590	1573	17	3847	4183	-336
40 000 à 50 000	58 082	1678	2228	-550	1084	1011	74	2763	3239	-476
50 000 à 75 000	97 904	1135	1714	-578	346	296	49	1481	2010	-529
75 000 et plus	48 231	1046	1503	-457	0	0	0	1046	1503	-457
Total	**338 077**	**1679**	**1888**	**-210**	**1174**	**1073**	**-101**	**2853**	**2961**	**-108**

Source : Calcul des auteurs.

* Moins de 100 observations.

[1] Ne tient pas compte de la réduction de l'aide sociale.

Tableau A.4

Impact financier des réformes[1] des programmes d'aide aux familles selon le revenu familial net, familles biparentales avec 1 enfant de moins de 18 ans, Québec, 1998, en dollars

Classe de revenu familial net ($)	Nbre de familles	Québec			Fédéral			Total		
		Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.
10 000 et moins	24 586*	981	237	743	1768	1286	482	2748	1523	1225
10 000 à 20 000	23 926*	1218	559	659	1725	1490	234	2943	2049	894
20 000 à 25 000	17 677*	1324	1017	306	1491	1242	250	2815	2259	556
25 000 à 30 000	19 571*	1776	1985	-209	997	1080	-84	2774	3066	-292
30 000 à 40 000	56 250	1384	1701	-317	792	720	72	2176	2421	-245
40 000 à 50 000	63 947	846	1334	-488	550	452	98	1395	1787	-392
50 000 à 75 000	75 603	635	937	-302	184	117	67	1518	1054	-235
75 000 et plus	33 891	530	719	-189	0	0	0	530	719	-189
Total	**315 951**	**981**	**1117**	**-136**	**711**	**598**	**-113**	**1691**	**1715**	**-23**

Source : Calcul des auteurs.

* Moins de 100 observations.

Ne tient pas compte de la réduction de l'aide sociale.

Tableau A.5

Impact financier des réformes[1] des programmes d'aide aux familles selon le revenu familial net, familles biparentales avec 2 enfants de moins de 18 ans, Québec, 1998, en dollars

Classe de revenu familial net ($)	Nbre de familles	Québec			Fédéral			Total		
		Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.
10 000 et moins	16 914*	2029	628	1401	3292	2433	859	5322	3061	2261
10 000 à 20 000	18 435*	2392	1012	1380	3243	2735	507	5634	3747	1887
20 000 à 25 000	15 730*	2152	1194	957	2797	2471	327	4949	3665	1284
25 000 à 30 000	23 852*	2649	2806	-157	1967	2172	-205	4616	4978	-362
30 000 à 40 000	58 929	2257	2609	-353	1590	1573	17	3847	4183	-336
40 000 à 50 000	58 082	1678	2228	-550	1084	1011	74	2763	3239	-476
50 000 à 75 000	97 904	1135	1714	-578	346	296	49	1481	2010	-529
75 000 et plus	48 231	1046	1503	-457	0	0	0	1046	1503	-457
Total	**338 077**	**1679**	**1888**	**-210**	**1174**	**1073**	**-101**	**2853**	**2961**	**-108**

Source : Calcul des auteurs.

* Moins de 100 observations.

[1] Ne tient pas compte de la réduction de l'aide sociale.

Tableau A.6

Impact financier des réformes[1] des programmes d'aide aux familles selon le revenu familial net, familles biparentales avec 3 enfants ou plus de moins de 18 ans, Québec, 1998, en dollars

Classe de revenu familial net ($)	Nbre de familles	Québec			Fédéral			Total		
		Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.
10 000 et moins	9858*	3298	1780	1517	5438	4948	489	8729	6729	2006
10 000 à 20 000	11 120*	4030	2464	1566	5574	5542	32	9598	8007	1598
20 000 à 25 000	7653*	4051	3040	1011	4927	5213	-286	8978	8253	725
25 000 à 30 000	12 364*	3415	3390	25	3258	4494	-1237	6673	7884	-1211
30 000 à 40 000	17 542*	4124	4429	-305	2778	3557	-778	6803	7886	-1083
40 000 à 50 000	23 770	3557	4039	-482	2334	3165	-832	5890	7204	-1314
50 000 à 75 000	35 696	2644	3339	-695	1578	2388	-810	4223	5728	-1505
75 000 et plus	10 063*	1624	3828	-2203	223	724	-501	1848	4552	-2704
Total	**128 066**	**3265**	**3448**	**-183**	**2783**	**3405**	**-622**	**6048**	**6852**	**-805**

Source : Calcul des auteurs.

* Moins de 100 observations.

Ne tient pas compte de la réduction de l'aide sociale.

Tableau A.7

Impact financier des réformes[1] des programmes d'aide aux familles selon le revenu familial net, familles avec 1 enfant de moins de 18 ans, Québec, 1998, en dollars

Classe de revenu familial net ($)	Nbre de familles	Québec			Fédéral			Total		
		Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.
10 000 et moins	66 822	1837	293	1543	1748	1278	470	3584	1571	2013
10 000 à 20 000	46 763	2022	945	1057	1710	1519	191	3712	2464	1248
20 000 à 25 000	26 657*	1511	1395	116	1483	1286	197	3308	2995	313
25 000 à 30 000	33 580	2290	2509	-219	991	1074	-82	3282	3583	-301
30 000 à 40 000	66 272	1543	1848	-315	796	723	73	2339	2581	-242
40 000 à 50 000	68 310	926	1390	-464	551	456	95	1478	1847	-369
50 000 à 75 000	78 772	703	998	-295	186	119	65	969	1198	-229
75 000 et plus	33 891	530	719	-189	0	0	0	530	719	-189
Total	**421 067**	**1359**	**1202**	**157**	**890**	**749**	**141**	**2249**	**1951**	**298**

Source : Calcul des auteurs.

* Moins de 100 observations.

Ne tient pas compte de la réduction de l'aide sociale.

Tableau A.6

Impact financier des réformes[1] des programmes d'aide aux familles selon le revenu familial net, familles biparentales avec 3 enfants ou plus de moins de 18 ans, Québec, 1998, en dollars

Classe de revenu familial net ($)	Nbre de familles	Québec			Fédéral			Total		
		Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.
10 000 et moins	9858*	3298	1780	1517	5438	4948	489	8729	6729	2006
10 000 à 20 000	11 120*	4030	2464	1566	5574	5542	32	9598	8007	1598
20 000 à 25 000	7653*	4051	3040	1011	4927	5213	-286	8978	8253	725
25 000 à 30 000	12 364*	3415	3390	25	3258	4494	-1237	6673	7884	-1211
30 000 à 40 000	17 542*	4124	4429	-305	2778	3557	-778	6803	7886	-1083
40 000 à 50 000	23 770	3557	4039	-482	2334	3165	-832	5890	7204	-1314
50 000 à 75 000	35 696	2644	3339	-695	1578	2388	-810	4223	5728	-1505
75 000 et plus	10 063*	1624	3828	-2203	223	724	-501	1848	4552	-2704
Total	**128 066**	**3265**	**3448**	**-183**	**2783**	**3405**	**-622**	**6048**	**6852**	**-805**

Source : Calcul des auteurs.

* Moins de 100 observations.

[1] Ne tient pas compte de la réduction de l'aide sociale.

Tableau A.7

Impact financier des réformes[1] des programmes d'aide aux familles selon le revenu familial net, familles avec 1 enfant de moins de 18 ans, Québec, 1998, en dollars

Classe de revenu familial net ($)	Nbre de familles	Québec			Fédéral			Total		
		Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.
10 000 et moins	66 822	1837	293	1543	1748	1278	470	3584	1571	2013
10 000 à 20 000	46 763	2022	945	1057	1710	1519	191	3712	2464	1248
20 000 à 25 000	26 657*	1511	1395	116	1483	1286	197	3308	2995	313
25 000 à 30 000	33 580	2290	2509	-219	991	1074	-82	3282	3583	-301
30 000 à 40 000	66 272	1543	1848	-315	796	723	73	2339	2581	-242
40 000 à 50 000	68 310	926	1390	-464	551	456	95	1478	1847	-369
50 000 à 75 000	78 772	703	998	-295	186	119	65	969	1198	-229
75 000 et plus	33 891	530	719	-189	0	0	0	530	719	-189
Total	**421 067**	**1359**	**1202**	**157**	**890**	**749**	**141**	**2249**	**1951**	**298**

Source : Calcul des auteurs.

* Moins de 100 observations.

[1] Ne tient pas compte de la réduction de l'aide sociale.

Tableau A.8

Impact financier des réformes[1] des programmes d'aide aux familles selon le revenu familial net, familles avec 2 enfants de moins de 18 ans, Québec, 1998, en dollars

Classe de revenu familial net ($)	Nbre de familles	Québec			Fédéral			Total		
		Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.
10 000 et moins	42 322	2767	621	2145	3271	2430	841	6037	3051	2986
10 000 à 20 000	25 984*	2739	1169	1571	3233	2724	509	5973	3893	2080
20 000 à 25 000	19 598	2127	1380	757	2792	2483	308	4919	3863	1056
25 000 à 30 000	28 220*	2800	2975	-175	1974	2180	-205	4775	5155	-380
30 000 à 40 000	62 199	2316	2668	-351	1591	1570	21	3938	4238	-330
40 000 à 50 000	59 847	1719	2261	-542	1087	1013	74	2806	3274	-468
50 000 à 75 000	101 436	1203	1775	-570	353	303	50	1556	2076	-520
75 000 et plus	48 231	1046	1503	-457	0	0	0	1046	1503	-457
Total	**387 837**	**1878**	**1850**	**19**	**1373**	**1219**	**154**	**3252**	**3079**	**173**

Source : Calcul des auteurs.

* Moins de 100 observations.

[1] Ne tient pas compte de la réduction de l'aide sociale.

Tableau A.9

Impact financier des réformes[1] des programmes d'aide aux familles selon le revenu familial net, familles avec 3 enfants de moins de 18 ans, Québec, 1998, en dollars

Classe de revenu familial net ($)	Nbre de familles	Québec			Fédéral			Total		
		Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.
10 000 et moins	16 190*	3790	1640	2150	5380	4957	423	9169	6596	2573
10 000 à 20 000	13 037*	4186	2507	1679	5453	5410	43	9639	7917	1722
20 000 à 25 000	8518	3957	3004	953	4864	5093	-229	8820	8096	724
25 000 à 30 000	12 788*	3496	3468	27	3248	4474	-1225	6744	7942	-1198
30 000 à 40 000	18 270*	4117	4465	-348	2771	3545	-773	7890	8010	-1120
40 000 à 50 000	24 621	3557	4026	-469	2319	3142	-823	5877	7168	-1291
50 000 à 75 000	35 696	2644	3339	-695	1578	2388	-810	4223	5728	-1505
75 000 et plus	10 769*	1781	3875	-2095	226	738	-513	2006	4614	-2608
Total	**139 879**	**3365**	**3366**	**-1**	**2914**	**3479**	**-565**	**6279**	**6845**	**-565**

Source : Calcul des auteurs.

* Moins de 100 observations.

[1] Ne tient pas compte de la réduction de l'aide sociale.

Tableau A.8

Impact financier des réformes[1] des programmes d'aide aux familles selon le revenu familial net, familles avec 2 enfants de moins de 18 ans, Québec, 1998, en dollars

Classe de revenu familial net ($)	Nbre de familles	Québec			Fédéral			Total		
		Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.
10 000 et moins	42 322	2767	621	2145	3271	2430	841	6037	3051	2986
10 000 à 20 000	25 984*	2739	1169	1571	3233	2724	509	5973	3893	2080
20 000 à 25 000	19 598	2127	1380	757	2792	2483	308	4919	3863	1056
25 000 à 30 000	28 220*	2800	2975	-175	1974	2180	-205	4775	5155	-380
30 000 à 40 000	62 199	2316	2668	-351	1591	1570	21	3938	4238	-330
40 000 à 50 000	59 847	1719	2261	-542	1087	1013	74	2806	3274	-468
50 000 à 75 000	101 436	1203	1775	-570	353	303	50	1556	2076	-520
75 000 et plus	48 231	1046	1503	-457	0	0	0	1046	1503	-457
Total	**387 837**	**1878**	**1850**	**19**	**1373**	**1219**	**154**	**3252**	**3079**	**173**

Source : Calcul des auteurs.

* Moins de 100 observations.

Ne tient pas compte de la réduction de l'aide sociale.

Tableau A.9

Impact financier des réformes[1] des programmes d'aide aux familles selon le revenu familial net, familles avec 3 enfants de moins de 18 ans, Québec, 1998, en dollars

Classe de revenu familial net ($)	Nbre de familles	Québec			Fédéral			Total		
		Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.	Aide 1998	Aide 1995	Diff.
10 000 et moins	16 190*	3790	1640	2150	5380	4957	423	9169	6596	2573
10 000 à 20 000	13 037*	4186	2507	1679	5453	5410	43	9639	7917	1722
20 000 à 25 000	8518	3957	3004	953	4864	5093	-229	8820	8096	724
25 000 à 30 000	12 788*	3496	3468	27	3248	4474	-1225	6744	7942	-1198
30 000 à 40 000	18 270*	4117	4465	-348	2771	3545	-773	7890	8010	-1120
40 000 à 50 000	24 621	3557	4026	-469	2319	3142	-823	5877	7168	-1291
50 000 à 75 000	35 696	2644	3339	-695	1578	2388	-810	4223	5728	-1505
75 000 et plus	10 769*	1781	3875	-2095	226	738	-513	2006	4614	-2608
Total	**139 879**	**3365**	**3366**	**-1**	**2914**	**3479**	**-565**	**6279**	**6845**	**-565**

Source : Calcul des auteurs.

* Moins de 100 observations.

[1] Ne tient pas compte de la réduction de l'aide sociale.

Tableau A.10

Nombre d'enfants de moins de 5 ans et de 6 à 11 ans selon le type de famille et le statut de travail des parents, Québec 1994-1995

	Familles biparentales				Familles monoparentales	
	Mères		Pères		Mères	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Enfants de 0 à 5 ans						
Parent travaille à temps plein	196 621	40	398 638	83	13 497	20
Parent travaille à temps partiel	68 704	14	15 045	3	4471	7
Parent ne travaille pas	223 033	46	70 421	15	49 417	73
Total	**488 358**	**100**	**484 104**	**100**	**67 385**	**100**
Enfants de 6 à 11 ans						
Parent travaille à temps plein	193 392	44	360 747	84	38 300	48
Parent travaille à temps partiel	71 052	16	12 486	3	7 796	10
Parent ne travaille pas	171 433	40	54 297	13	33 915	42
Total	**435 877**	**100**	**427 530**	**100**	**80 011**	**100**

Source : Calcul des auteurs à partir des micro-données de l'Enquête nationale longitudinale sur les enfants canadiens, cycle 1.

Tableau A.11

Modes de garde et de soins des enfants de moins de 5 ans en pourcentage, selon le type de famille et l'âge des enfants, Québec 1994-1995

Mode de garde et de soins	Enfants de moins de 5 ans dans une famille biparentale					
	– de 1 an	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans
Total, garde régie	**3,4**	**11,5**	**15,4**	**17,6**	**20,6**	**15,3**
Autre maison, par autre personne	1,5	4,7	5,8	2,9	4,1	4,0
Garderie ou garderie scolaire	1,9	6,8	9,6	14,7	16,5	11,3
Total, garde non régie	**20,5**	**35,6**	**29,2**	**24,2**	**31,6**	**28,7**
Autre maison, par autre personne ou parent	13,1	27,6	22,2	16,7	21,9	18,9
Maison par frère, soeur ou autre parent	7,1	8,0	6,8	6,2	9,7	9,6
Autres modes	0,3	0,0	0,2	1,3	0,0	0,2
Aucun mode	65,6	43,6	47,9	51,5	42,6	47,6
Ne travaille pas ou n'étudie pas	10,3	8,4	4,3	5,8	5,1	6,9
Ne sait pas, refus, inconnu	0,1	0,9	3,1	0,9	0,1	1,6
Total, nombre d'enfants	**81 150**	**81 598**	**84 678**	**80 117**	**88 498**	**76 118**
	Enfants de moins de 5 ans dans une famille monoparentale à chef féminin					
Total, garde régie	**12,7**	**12,8**	**21,1**	**7,8**	**5,6**	**33,2**
Autre maison, par autre personne	0,0	0,5	1,5	3,6	3,1	2,5
Garderie ou garderie scolaire	12,7	12,3	19,6	4,2	2,5	30,7
Total, garde non régie	**3,8**	**5,5**	**6,2**	**35,5**	**11,3**	**7,1**
Autre maison, par autre personne ou parent	3,8	5,5	6,2	35,5	7,9	5,9
Maison par frère, soeur ou autre parent	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	1,2
Autres modes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Aucun mode	9,2	1,8	4,9	24,3	6,2	5,4
Ne travaille pas ou n'étudie pas	72,6	76,4	67,9	32,4	76,9	52,5
Ne sait pas, refus, inconnu	1,7	3,5	0,0	0,0	0,0	1,3
Total, nombre d'enfants	**6704**	**9954**	**17 703**	**9773**	**11 784**	**11 953**

Source : Calcul des auteurs à partir des micro-données de l'Enquête nationale longitudinale sur les enfants canadiens, cycle 1.

Tableau A.12

Impact financier des propositions d'allocations familiales universelles, familles avec un enfant de moins de 18 ans, Québec, 1998

	Aide totale	Allocation universelle		Allocation modulée		Allocation modulée non nulle[1]	
	1995	1998	Écart	1998	Écart	1998	Écart
10 000 $ et moins	1571	1751	180	1705	134	2086	515
10 000 $ à 20 000 $	2464	1751	-713	1728	-736	2068	-396
20 000 $ à 25 000 $	2995	1751	-1248	1702	-1293	2113	-882
25 000 $ à 30 000 $	3583	1751	-1832	1757	-1826	2083	-1500
30 000 $ à 40 000 $	2581	1751	-830	1572	-1009	2121	-460
40 000 $ à 50 000 $	1874	1751	-123	1736	-138	2124	250
50 000 $ à 75 000 $	1198	1751	553	1613	415	2100	902
75 000 $ et plus	719	1751	1032	1379	660	1910	1191
Total	1951	1751	-200				

Source : Calcul des auteurs.

[1] Aide moyenne des familles avec des enfants de 15 ans et moins, excluant les familles avec des enfants de 16 et 17 ans.

Tableau A.13

Impact financier des propositions d'allocations familiales universelles, familles avec deux enfants de moins de 18 ans, Québec, 1998

	Aide totale	Allocation universelle		Allocation modulée		Allocation modulée non nulle[1]	
	1995	1998	Écart	1998	Écart	1998	Écart
10 000 $ et moins	3051	3502	451	3955	904	3955	904
10 000 $ à 20 000 $	3893	3502	-391	3620	-273	3588	-305
20 000 $ à 25 000 $	3863	3502	-361	3621	-242	3712	-151
25 000 $ à 30 000 $	5155	3502	-1 653	3821	-1334	3821	-1334
30 000 $ à 40 000 $	4238	3502	-736	3714	-524	3773	-465
40 000 $ à 50 000 $	3274	3502	228	3570	296	3592	318
50 000 $ à 75 000 $	2076	3502	1426	3599	1523	3624	1548
75 000 $ et plus	1503	3502	1999	3347	1844	3490	1987
Total	**3079**	**3502**	**423**				

Source : Calcul des auteurs.

[1] Aide moyenne des familles avec des enfants de 15 ans et moins, excluant les familles avec des enfants de 16 et 17 ans.

Tableau A.14

Impact financier des propositions d'allocations familiales universelles, familles avec trois enfants ou plus de moins de 18 ans, Québec, 1998

	Aide totale	Allocation universelle		Allocation modulée		Allocation modulée non nulle[1]	
	1995	1998	Écart	1998	Écart	1998	Écart
10 000 $ et moins	6596	5893	-703	6548	-48	6548	-48
10 000 $ à 20 000 $	7917	6089	-1828	5518	-2396	5517	-2397
20 000 $ à 25 000 $	8096	6042	-2054	6587	-1509	6587	-1509
25 000 $ à 30 000 $	7942	5652	-2290	5527	-2415	5527	-2415
30 000 $ à 40 000 $	8010	5560	-2450	5680	-2330	5680	-2330
40 000 $ à 50 000 $	7168	5630	-1538	5401	-1767	5401	-1767
50 000 $ à 75 000 $	5728	5716	-12	5604	-124	5604	-124
75 000 $ et plus	4614	5693	1079	5572	958	5572	958
Total	**6845**						

Source : Calcul des auteurs.

[1] Aide moyenne des familles avec des enfants de 15 ans et moins, excluant les familles avec des enfants de 16 et 17 ans.

Tableau A.15

Impact financier des propositions d'allocations familiales universelles, familles biparentales, Québec, 1998

	Aide totale	Allocation universelle		Allocation modulée		Allocation modulée non nulle[1]	
	1995	1998	Écart	1998	Écart	1998	Écart
10 000 $ et moins	3029	3128	99	3367	338	3824	795
10 000 $ à 20 000 $	3873	3279	-594	3167	-706	3422	-451
20 000 $ à 25 000 $	3915	3238	-677	3486	-429	3780	-135
25 000 $ à 30 000 $	4952	3367	-1585	3582	-1370	3769	-1183
30 000 $ à 40 000 $	3939	3034	-905	3110	-829	3495	-444
40 000 $ à 50 000 $	3248	3083	-165	3110	-138	3377	129
50 000 $ à 75 000 $	2299	3247	948	3237	938	3537	1238
75 000 $ et plus	1547	3101	1554	2888	1341	3295	1748
Total	**3096**						

Source : Calcul des auteurs.

[1] Aide moyenne des familles avec des enfants de 15 ans et moins, excluant les familles avec des enfants de 16 et 17 ans.

Tableau A.16

Impact financier des propositions d'allocations familiales universelles, familles biparentales avec 1 enfant de moins de 18 ans, Québec, 1998

	Aide totale	Allocation universelle		Allocation modulée		Allocation modulée non nulle[1]	
	1995	1998	Écart	1998	Écart	1998	Écart
10 000 $ et moins	1523	1751	228	1725	202	2300	777
10 000 $ à 20 000 $	2049	1751	-298	1855	-194	2080	31
20 000 $ à 25 000 $	2259	1751	-508	1942	-317	2236	-23
25 000 $ à 30 000 $	3066	1751	-1315	1942	-1124	2260	-806
30 000 $ à 40 000 $	2421	1751	-670	1638	-783	2164	-257
40 000 $ à 50 000 $	1787	1751	-36	1788	1	2167	380
50 000 $ à 75 000 $	1054	1751	697	1645	591	2124	1070
75 000 $ et plus	719	1751	1032	1379	660	1910	1191
Total	1715	1751	36				

Source : Calcul des auteurs.

[1] Aide moyenne des familles avec des enfants de 15 ans et moins, excluant les familles avec des enfants de 16 et 17 ans.

Tableau A.17

Impact financier des propositions d'allocations familiales universelles, familles biparentales avec 2 enfants de moins de 18 ans, Québec, 1998

	Aide totale	Allocation universelle		Allocation modulée		Allocation modulée non nulle[1]	
	1995	1998	Écart	1998	Écart	1998	Écart
10 000 $ et moins	3061	3502	441	3852	791	3852	791
10 000 $ à 20 000 $	3747	3502	-245	3413	-334	3693	-54
20 000 $ à 25 000 $	3665	3502	-163	3799	134	3920	255
25 000 $ à 30 000 $	4978	3502	-1476	3896	-1082	3896	-1082
30 000 $ à 40 000 $	4183	3502	-681	3735	-448	3798	-385
40 000 $ à 50 000 $	3239	3502	263	3611	372	3634	395
50 000 $ à 75 000 $	2010	3502	1492	3603	1593	3629	1619
75 000 $ et plus	1503	3502	1999	3347	1844	3490	1987
Total	2961	3502	541				

Source : Calcul des auteurs.

[1] Aide moyenne des familles avec des enfants de 15 ans et moins, excluant les familles avec des enfants de 16 et 17 ans.

Tableau A.18

Impact financier des propositions d'allocations familiales universelles, familles biparentales avec 3 enfants et plus de moins de 18 ans, Québec, 1998

	Aide totale	Allocation universelle		Allocation modulée		Allocation modulée non nulle[1]	
	1995	1998	Écart	1998	Écart	1998	Écart
10 000 $ et moins	6729	5922	-807	6627	-102	6627	-102
10 000 $ à 20 000 $	8007	6197	-1810	5581	-2426	5581	-2426
20 000 $ à 25 000 $	8253	6131	-2122	6522	-1731	6522	-1731
25 000 $ à 30 000 $	7884	5666	-2218	5575	-2309	5575	-2309
30 000 $ à 40 000 $	7886	5573	-2313	5732	-2154	5732	-2154
40 000 $ à 50 000 $	7204	5644	-1560	5439	-1765	5439	-1765
50 000 $ à 75 000 $	5728	5716	-12	5604	-124	5604	-124
75 000 $ et plus	4552	5724	1172	5767	1215	5767	1215
Total	**6852**						

Source : Calcul des auteurs.

[1] Aide moyenne des familles avec des enfants de 15 ans et moins, excluant les familles avec des enfants de 16 et 17 ans.

Tableau A.19

Impact financier des propositions d'allocations familiales universelles, familles avec des enfants de 6 ans et moins, Québec, 1998

	Aide totale	Allocation universelle		Allocation modulée		Allocation modulée non nulle[1]	
	1995	1998	Écart	1998	Écart	1998	Écart
		Familles avec 1 enfant de 6 ans et moins					
10 000 $ et moins	1814	1751	-63	2754	940	2754	940
10 000 $ à 25 000 $	2703	1751	-952	2754	51	2754	51
25 000 $ à 40 000 $	2824	1751	-1073	2754	-70	2754	-70
40 000 $ à 50 000 $	2018	1751	-267	2754	736	2754	736
50 000 $ et plus	1167	1751	584	2754	1587	2754	1587
Total	**2043**	**1751**	**-292**	**2754**	**711**	**2754**	**711**
		Familles avec 2 enfants de 6 ans et moins					
10 000 $ et moins	4829	4443	-386	6519	1690	6520	1691
10 000 $ à 25 000 $	6509	4704	-1805	6558	49	6558	49
25 000 $ à 40 000 $	5924	4234	-1690	6248	324	6248	324
40 000 $ à 50 000 $	4861	4076	-785	6081	1220	6081	1220
50 000 $ et plus	3522	4196	674	6227	2705	6227	2705
Total	**4780**						

Source : Calcul des auteurs.

[1] Aide moyenne des familles avec des enfants de 15 ans et moins, excluant les familles avec des enfants de 16 et 17 ans.

Tableau A.20

Impact financier des propositions d'allocations familiales universelles, familles monoparentales à chef féminin, Québec, 1998

	Aide totale	Allocation universelle		Allocation modulée		Allocation modulée non nulle[1]	
	1995	1998	Écart	1998	Écart	1998	Écart
0 $	2584	2776	192	3037	453	3298	714
1 $ à 12 500 $	2432	2414	-18	2430	-2	2776	344
12 500 $ à 25 000 $	3915	2539	-1376	2283	-1632	2692	-1223
25 000 $ et plus	4245	2431	-1814	1965	-2280	2393	-1852
Total	3312						

Source : Calcul des auteurs.

[1] Aide moyenne des familles avec des enfants de 15 ans et moins, excluant les familles avec des enfants de 16 et 17 ans.

Notes

Les auteurs tiennent à remercier pour leurs commentaires deux lecteurs anonymes de même que Jean Bernier du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Ils demeurent toutefois responsables de toute omission ou de toute erreur qui auraient pu se glisser dans le texte.

1 Voir Pierre Lefebvre, « Les nouvelles orientations de la politique familiale au Québec », Institut de recherche en politiques publiques, *Choix*, vol. 3, no 2, juin 1997, p. 31-61; Robert Baril, *Consultations particulières et auditions publiques de la commission des affaires sociales sur le projet de loi 144, loi sur les prestations familiales, et sur le projet de loi 145, loi sur le ministère de la famille et modifiant la loi sur les Services de garde à l'enfance*, mémoire soumis par l'Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, juin 1997. Une critique importante de la réforme proposée a été Ruth Rose. Voir Ruth Rose, *La réforme de la sécurité du revenu et son impact sur les familles*, Montréal, Relais-Femmes, janvier 1997.

2 Environ 50 millions $ devaient être à la charge du budget de la sécurité du revenu « responsable » des familles qui, en cours d'année, connaissent une rupture de leur union et se trouvent démunies.

3 En 1995, le soutien financier direct du Québec s'élevait à 2328 millions $, soit la somme des composantes suivantes (exprimées en millions $) : impôt sur le revenu lié à la reconnaissance des besoins essentiels des enfants (790), portion « enfants » de l'aide de dernier recours (485), réduction d'impôt à l'égard des familles (382); programme APPORT (60), allocations familiales de base, pour jeunes enfants et à la naissance (584), portion « enfants » des crédits pour TVQ (28). Le réaménagement proposé devait se traduire par une aide financière totale de 2034 millions $, provenant de l'impôt sur le revenu lié à la reconnaissance des besoins essentiels des enfants (788), de l'allocation unifiée pour enfants (955), de la réduction d'impôt à l'égard des familles (264) et du programme APPORT (27). La différence entre les 2328 millions $ de 1995 et le réaménagement proposé est de 295 millions $.

4 Voir à ce sujet la présentation de Ruth Rose à la Commission des affaires sociales chargée d'évaluer le projet de réforme de la sécurité du revenu. Gouvernement du Québec, *Débats de la Commission des affaires sociales*, Québec, Assemblée nationale, jeudi 13 février 1997, 17h00. Ce document a été obtenu sur le site internet de l'Assemblée nationale (www.assnat.qc.ca).

5 Le nouveau programme d'assurance-médicaments ainsi que la transformation en allocation unifiée de la portion « enfants » de l'aide de dernier recours et du programme APPORT font partie de cette révision.

6 Le crédit d'impôt pour la TPS resterait le même.

7 La nouvelle prestation pour enfants devrait entraîner pour le gouvernement fédéral des déboursés supplémentaires de 850 millions $ par année pour l'exercice financier 1998-1999. De ces nouvelles sommes, 250 millions $ ont été annoncés dans le Discours sur le budget de 1996 et l'autre tranche de 600 millions $ dans celui de 1997. En 1997-1998, il est prévu que la prestation fiscale pour enfants entraîne des dépenses de 5,1 milliards $.

8 Avant le budget, la prestation fiscale pour enfants comprenait un supplément du revenu gagné de 500 $ par famille. Suite au budget, une famille à faible revenu peut toucher un supplément de 605 $ pour le premier enfant de la famille, de 405 $ pour le deuxiè-

me et de 330 $ pour le troisième et les enfants suivants.

9 Sur un plan plus technique, le Québec conserve pour 1997-1998 la modulation selon le rang de l'enfant pour la prestation fiscale fédérale (comme les provinces peuvent le faire). À partir du 1er juillet 1998, il reviendra à la formule employée par les autres provinces, soit une prestation uniforme de 1020 $ par enfant à laquelle s'ajoutera l'équivalent des montants au titre du supplément du revenu de 1997-1998 (voir la note 8). Comme cette démodulation touche plus particulièrement les familles de trois enfants et plus, il a décidé d'augmenter l'allocation minimale pour les enfants de rang trois et plus et de rajuster le seuil de revenu à partir duquel le taux de réduction de l'allocation maximale s'applique pour les familles de quatre enfants et plus.

10 Gouvernement du Québec, *Familles en tête, Les nouvelles dispositions de la politique familiale, Les enfants au coeur de nos choix*, Québec, Secrétariat à la famille, janvier 1997, p. 8-9 de la version tirée du site internet (www.famille.gouv.qc.ca).

11 Gouvernement du Québec, *Ensemble pour un Québec responsable*, Québec, Rapport de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, octobre 1996, p. 97.

12 Le 21 octobre 1997, le journal *La Presse* publiait une lettre d'une mère monoparentale ayant trois enfants et un revenu de 28 624 $. En vertu de la nouvelle allocation familiale, elle reçoit un montant de 58,58 $ par mois, soit le même montant que sa soeur qui vit en couple, qui a également trois enfants et dont le revenu familial est de 49 002 $. Pourquoi, se demande-t-elle, avons-nous le même montant d'allocation familiale alors que je vis seule avec des revenus inférieurs ? Voilà une illustration de la complexité de la nouvelle approche.

13 Ruth Rose, *Politiques familiales pour les pauvres : suppléments au revenu gagné et revenus minimums garantis*, communication présentée dans le cadre du congrès de l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences (ACFAS), Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR), mai 1997.

14 Le gouvernement dispose aussi de microdonnées provenant du ministère du Revenu.

15 Au moment de mettre sous presse, l'enquête de 1996 portant sur les revenus de 1995 est sur le point d'être disponible.

16 L'EFC compte, avant pondération universelle, environ 2900 dossiers de familles québécoises avec des enfants de moins de 18 ans, ce qui limite l'éventail de classes de revenu familial pouvant être définies pour certains types de familles. Rappelons que Statistique Canada considère qu'un échantillon de moins de 100 observations n'est pas statistiquement significatif.

17 Le choix d'utiliser le fichier des familles économiques nous fait perdre un certain nombre de familles dites secondaires (qui vivent avec un parent ou leurs parents ou des parents), notamment des familles monoparentales dont le chef est très jeune. Nous avons donc un nombre de familles un peu moins élevé (11 000 ou un p. 100) que celui retenu par le gouvernement dans ses estimations et celles-ci sont plus susceptibles d'être des familles monoparentales.

18 Une disposition de cette réforme peut potentiellement modifier légèrement l'impact financier pour les familles où la mère reste au foyer. En haussant l'exemption pour personne mariée de 5900 $ à 8250 $ (alors que le taux du crédit non remboursable qui lui est associé passe de 20 p. 100 à 23 p. 100), la réforme fiscale réduira l'impôt à payer des familles avec un seul revenu de travail. Elle vient donc atténuer l'impact négatif de la

nouvelle politique familiale pour les familles n'utilisant pas de services de garde.

19 La question de l'effet de l'aide financière sur la fécondité déborde le cadre de cette analyse. Les études économiques soutiennent l'idée que cet effet est positif bien que modeste. Voir à ce sujet Pierre Lefebvre, Liliane Brouillette et Claude Felteau, « Comportements de fécondité et de travail des Québécoises, allocations familiales et impôts : résultats et simulations d'un modèle polytomique séquentiel de choix discrets », *L'Actualité Économique: Revue d'analyse économique*, vol. 70, no 4, 1994, p. 399-451. Par ailleurs l'analyse des comportements de fécondité entre 1986 et 1993 indique que l'aide financière a eu un effet significatif sur les naissances de rang 3 au Québec. Voir Philippe Kearns, Pierre Lefebvre et Philip Merrigan, « The Effect of Tax-Transfer Policies on Fertility by Rank in Canada and Québec: A Probit Analysis with Grouped Data », texte non publié, UQAM.

20 Voir à ce sujet, Robert Haveman et Barbara Wolfe, *Succeeding Generations : On the Effects of Investments in Children*, New York, Russell Sage Foundation, 1994; Sara McLanahan et Gary Sandefur, *Growing Up with a Single Parent : What Hurts, What Helps*, Cambridge, Harvard University Press, 1994. On pourra également consulter Ginette Paquet, « Investir auprès des enfants défavorisés », *Le Devoir*, 13 août 1997, p. A-7.

21 Camil Bouchard explique que les données de recherche en psychologie concernant les relations entre le développement cognitif et le revenu des parents sont sans ambiguïté. Il cite des études américaines qui montrent que l'écart entre les enfants de familles aisées et de familles très pauvres peut aller jusqu'à 15 points de quotient intellectuel. Voir Camil Bouchard, « Politiques familiales et pauvreté des enfants : Le Québec, un cas à part en Amérique du Nord », *Le Devoir*, 8 novembre 1997, p. A-11.

22 Voir à ce sujet Richard Tremblay et Christa Japel, « The Long-Term Impact of Quality Early Child Care », *Options politiques*, vol. 19, no 1, janvier-février 1997, p. 7-10. Les auteurs présentent également des expériences concluantes menées auprès de parents de milieux défavorisés pour améliorer la qualité des soins donnés aux enfants et favoriser leur développement.

23 Ginette Paquet mentionne qu'il faut en moyenne, dans une intervention en milieu défavorisé, un ratio d'un employé pour trois enfants. Voir Paquet, « Investir auprès des enfants défavorisés ».

24 Le revenu des parents étant un facteur déterminant pour expliquer la réussite scolaire, on peut déduire que l'impact de la garderie sur la réussite scolaire des enfants issus de milieux plus favorisés est, en moyenne, plutôt marginal. La garderie peut toutefois avoir d'autres effets positifs comme, par exemple, favoriser une meilleure communication par le biais d'une plus grande socialisation.

25 Gordon Cleveland, Morley Gunderson et Douglas Hyatt, « Child care costs and the employment decision of women : Canadian evidence », *Revue canadienne d'économique*, vol. 29, no 1, février 1996, p. 132-151; Lisa Powell, « The impact of child care costs on the labour supply of married mothers : evidence from Canada », *Revue canadienne d'économique*, vol. 30, no 3, août 1997, p. 577-594.

26 Gunderson, Cleveland et Hyatt estiment également qu'une réduction de 10 p. 100 du coût des services de garde augmente, en moyenne, la probabilité d'avoir recours aux services de garde de 11 p. 100.

27 Lisa Powell, « Family behaviour and child care costs : Policy implications », *Options*

politiques, vol. 19, no 1, janvier-février 1997, p. 11-15.

28 S'appuyant sur les données de l'enquête nationale sur la garde des enfants de 1988, Roderic Beaujot arrive à la conclusion que la politique de garde devrait être flexible en supportant trois systèmes de garde d'enfants : la famille immédiate, le secteur formel et le secteur informel. Voir Roderic Beaujot, « Parental Preferences for Work and Childcare », *Canadian Public Policy*, vol. XXIII, no 3, septembre 1997, p. 275-288.

29 Il est évidemment probable que la baisse des tarifs dans les services de garde modifie ce portrait. Il faut toutefois rappeler que lors de la présentation du projet au Sommet sur l'économie et l'emploi, le gouvernement avait mentionné répondre aux souhaits exprimés par les parents lors de sondages. L'enquête de Statistique Canada ne semble pas fournir les mêmes résultats.

30 La distribution des heures totales de garde des enfants de 4 ans dont les deux parents travaillent indique qu'environ 50 p. 100 d'entre eux étaient gardés entre une heure et 20 heures dans une semaine et 50 p. 100 plus de 20 heures par semaine (et dont environ 30 p. 100 entre 20 et 40 heures par semaine).

31 On suppose que 30 000 enfants sont gardés 240 jours par année, à un coût annuel de 4800 $, et que les parents sont taxés aux deux paliers de gouvernement au taux marginal maximum. Par ailleurs, l'exercice ne tient pas compte que les parents des enfants de quatre ans qui paient dès cette année cinq dollars par jour vont perdre une bonne partie de la déduction fiscale fédérale pour frais de garde et vont ainsi subir une hausse d'impôt.

32 Ce qui permet de maintenir l'aide de l'État à un niveau raisonnable sans effet désincitatif au travail et sans entraîner les prestataires dans le piège du chômage.

33 Une autre étude a tracé le portrait de l'aide publique aux enfants dans certains pays développés, identifié les différents modèles d'intervention et leurs résultats relatifs à la pauvreté des enfants et des familles monoparentales. Voir Michel Leblanc, Pierre Lefebvre et Philip Merrigan, *Comment accroître le soutien public en faveur des enfants*, Institut de recherche en politiques publiques, *Choix*, vol. 2, no 6, août 1996.

34 Un commentateur a fait remarquer qu'une allocation non-imposable pouvait également avoir une influence sur le mode de vie privilégié par les familles. Si le loisir est un bien normal (sa consommation croît avec le revenu), on pourrait s'attendre à ce qu'une telle politique favorise le retrait du marché du travail d'un certain nombre d'individus, et en particulier de travailleurs à faible revenu.

35 Notre premier choix est d'offrir une allocation plus généreuse aux enfants d'âge préscolaire (moins de six ans) et de retenir comme critère d'exclusion l'âge normal où les jeunes terminent leurs études secondaires (soit 16 ans) mais l'EFC n'identifie que les enfants de zéro à six ans et ne permet pas de distinguer les enfants de 16 ans et de 17 ans.

36 Voir Pierre Lefebvre et Philip Merrigan, *Arbitrages du temps quotidien des pères et des mères de famille au Canada: une anlyse économique sur données individuelles du budget-temps (1986 et 1992)*, communication présentée au 4e Symposium québécois de recherche sur la famille, Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR), 29-31 octobre 1997.

37 La simulation de l'aide proposée par les gouvernements en 1998, résultat non présenté ici, indique que les familles avec des enfants

de 16 et de 17 ans sont fortement pénalisées par rapport à la situation qui prévalait en 1995 parce que leur revenu familial net moyen est relativement élevé.

38 Elle a pour effet d'exclure environ 100 000 familles ayant des enfants de 16 et 17 ans. Dans le premier régime simulé, l'aide moyenne est d'un peu plus de 3000 $ par enfant et est versée à l'ensemble des familles. Avec la modulation, l'aide moyenne serait d'environ 3400 $ pour les familles ayant des enfants de 15 ans et moins.

39 Il faut rappeler que notre simulation, de par sa nature, ne distribue pas, en moyenne, 300 $ par famille ou environ 300 millions $ versés au titre des autres programmes.

40 Alan Duncan et Christopher Giles, « Should We Subsidise Pre-School Childcare, and If So, How ? », *Fiscal Studies*, vol. 17, no 3, 1996, p. 39-61 présentent un ensemble d'autres arguments économiques non avancés ici : externalités, informations imparfaites sur les pertes financières associées à l'absence prolongée de la mère du marché du travail et imperfections du marché du capital. Ils abordent aussi la question de l'impact redistributif des services de garde sur l'égalité des chances en éducation.

41 Voir Gordon Cleveland et Douglas Hyatt, *How Should we Subsidize Children ?*, Institut de recherche en politiques publiques, *Choices*, Montréal, à paraître.

42 Voir Edgar Browning, « Effects of the Earned Income Tax Credit on Income and Welfare », *National Tax Journal*, vol. 48, no 1, mars 1995, p. 23-43; John Scholz, « In-Work Benefits in the United States : The Earned Income Tax Credit », *Economic Journal*, vol. 106, janvier 1996, p. 56-69.

43 En d'autres mots, une telle formule de supplément au revenu de travail n'a pas d'effets symétriques dans les zones de croissance et du plateau du crédit et dans la zone de décroissance. Pour réduire l'impact négatif dans la zone de décroissance, il faudrait avoir recours à une formule de supplément du taux de salaire des personnes par rapport à un salaire cible de marché. Dans un tel cas, le supplément décroîtrait à mesure que le salaire de la personne s'approcherait du salaire cible et ainsi on n'obtiendrait que des effets positifs. Une formule de supplément du taux de salaire est cependant plus complexe à mettre en oeuvre et à contrôler.

44 Voir David Card et Philip Robbins, *Les incitatifs financiers encouragent-ils les prestataires de l'aide sociale à travailler ? Conclusions découlant des dix-huit premiers mois du Projet d'autosuffisance*, Vancouver, Société de recherche sociale appliquée, 1996.

45 L'EFC sous-estime de façon importante le nombre de personnes qui ont reçu des prestations de l'aide de dernier recours et les montants rapportés par les répondants sont sous-estimés. La sous-estimation globale de l'aide reçue serait d'environ 40 p. 100 par rapport aux sommes versées par les programmes provinciaux.

PUBLICATIONS RÉCENTES DE L'IRPP

Éducation :

Derek Hum and Wayne Simpson, *Maintaining a Competitive Workforce : Employee-Based Training in The Canadian Economy*

Thomas T. Schweitzer, *The State of Education in Canada*

Stephen B. Lawton, *Busting Bureaucracy to Reclaim our Schools*

Bruce Wilkinson, *Educational Choice : Necessary But Not Sufficient*

Peter Coleman, *Learning About Schools : What Parents Need to Know and How They Can Find Out*

Edwin G. West, *Ending the Squeeze on Universities*

Finances publiques :

Paul A.R. Hobson and France St-Hilaire, *Toward Sustainable Federalism : Reforming Federal-Provincial Fiscal Arrangements*

Gestion de l'État :

Peter Aucoin, *The New Public Management : Canada in Comparative Perspective*

F. Leslie Seidle, *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens*

Kirk Cameron and Graham White, *Northern Governments in Transition : Political and Constitutional Development in the Yukon, Nunavut and the Western Northwest Territories*

G. Bruce Doern, *The Road to Better Public Services : Progress and Constraints in Five Canadian Federal Agencies*

Donald G. Lenihan, Gordon Robertson and Roger Tassé, *Canada : Reclaiming the Middle Ground*

F. Leslie Seidle (ed.), *Seeking a New Canadian Partnership : Asymmetrical and Confederal Options*

F. Leslie Seidle (ed.), *Equity and Community : The Charter, Interest Advocacy and Representation*

F. Leslie Seidle (ed.), *Rethinking Government : Reform or Reinvention ?*

Politiques sociales :

Adil Sayeed (ed.), *Workfare : Does it Work ? Is it Fair ?*

Monique Jérôme-Forget, Joseph White and Joshua M. Wiener (eds.), *Health Care Reform Through Internal Markets : Experience and Proposals*

Ross Finnie, *Child Support : The Guideline Options*

Elisabeth B. Reynolds (ed.), *Income Security : Changing Needs, Changing Means*

Jean-Michel Cousineau, *La Pauvreté et l'État : Pour un nouveau partage des compétences en matière de sécurité sociale*

Télécommunications :

W.T. Stanbury (ed.), *Perspectives on the New Economics and Regulation of Telecommunications*

Yves Rabeau, *Les télécommunications : problématique d'une industrie en évolution rapide*

Charles Sirois and Claude E. Forget, *The Medium and the Muse : Culture, Telecommunications and the Information Highway*

Charles Sirois et Claude E. Forget, *Le Médium et les Muses : la culture, les télécommunications et l'autoroute de l'information*

Villes-régions :

Paul A.R. Hobson and France St-Hilaire (eds.), *Urban Governance and Finance : A Question of Who Does What*

Andrew Sancton, *Governing Canada's City-Regions : Adapting Form to Function*

William Coffey, *The Evolution of Canada's Metropolitan Economies*

Choix/Choices

Finances publiques :

Donald J.S. Brean and Jeremy A. Leonard, *Technology, Taxation and Canada's Competitiveness : Policies for the New Global Economy*

Jacques Henripin, *Les pensions de retraite dans une société vieillissante*

Philip Oreopoulos, *Bad Tasting Medicine : Removing Intergenerational Inequity from the CPP*

Jack Mintz and Thomas Wilson, *The Taxing Question of Savings : Should Retirement Savings be Taxed ?*

France St-Hilaire, *À qui profitent les avantages fiscaux ? / For Whom the Tax Breaks*

Philip Oreopoulos and Laurence J. Kotlikoff, *Restoring Generational Balance in Canada*

Michel Leblanc et Francois Vaillancourt, *Répartition régionale des dépenses fiscales touchant les corporations / Regional Distribution of Federal Corporate Tax Expenditures*

Gestion de l'État :

Jean-Claude Deschênes, *Les agences britanniques, source d'inspiration des modernisations administratives*

Peter Aucoin and Jean-Claude Deschênes, *Operational Agencies : From Half-Hearted Efforts to Full-Fledged Government Reform*

Les politiques sur la famille :

Michel Leblanc, Pierre Lefebvre et Philip Merrigan, *Comment accroître le soutien public en faveur des enfants*

Les politiques sociales :

Guy Lacroix, Jean-Michel Cousineau et Pierre Lefebvre, *La sécurité du revenu au Québec : une critique de la réforme proposée*

IRPP prend position / The IRPP Position

Commentaries on the Axworthy Green Paper

Santé :

Monique Jérôme-Forget et Claude E. Forget, *Les marchés internes dans le contexte canadien*

Série Québec-Canada :

Armand de Mestral et Francois Rocher, *Un Québec souverain et l'union économique Québec-Canada*

Stéphane Dion et Christian Dufour, *L'évolution du fédéralisme canadien*

Reuven Brenner, Fred Lazar et David W. Slater, *La monnaie d'un Québec souverain*

Josée Legault et Jeremy Webber, *L'avenir de la communauté anglophone au Québec / The Future of the Anglophone Community in Quebec*

Gerald R. Alfred et Renée Dupuis, *Les peuples autochtones et l'avenir du Québec*

Marcel Côté et Pierre-Paul Proulx, *Les implications économiques d'un Québec souverain*

Patrick J. Monahan et Jose Woehrling, *L'accession du Québec à la souveraineté : aspects juridiques*

Les livres sont disponibles chez :

Editions Renouf
5369 Canotek Road
Ottawa (Ontario)
K1J 1J3
Téléphone : 613-745-2665
Télécopieur : 613-745-7660

Veuillez communiquer directement avec l'IRPP pour obtenir un exemplaire du document *Choix* :

IRPP
1470, rue Peel, bureau 200
Montréal (Québec)
H3A 1T1
Téléphone : 514-985-2461
Télécopieur : 514-985-2559
Courrier électronique : irpp@irpp.org
Internet : www.irpp.org

Créé en 1972, l'Institut de recherche en politiques publiques est un organisme national et indépendant à but non lucratif.

L'IRPP a pour mission de favoriser le développement de la pensée politique au Canada par son appui et son apport à un processus élargi, plus éclairé et plus efficace d'élaboration et d'expression des politiques publiques.

Dans le cadre de cette mission, l'IRPP a pour mandat :

- d'identifier les questions politiques auxquelles le Canada sera confronté dans l'avenir et d'entreprendre des recherches indépendantes à leur sujet;
- de favoriser une large diffusion des résultats les plus importants de ses propres recherches et de celles des autres sur ces questions;
- de promouvoir une analyse et une discussion objectives des questions politiques de manière à faire participer activement au débat public tous les secteurs de la société canadienne et toutes les régions du pays, et à rattacher la recherche à l'évolution sociale et à l'élaboration de politiques.

L'indépendance de l'IRPP est assurée par les revenus d'un fonds de dotation auquel ont souscrit les gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que le secteur privé.

Founded in 1972, the Institute for Research on Public Policy is an independent, national, nonprofit organization. Its mission is to improve public policy in Canada by promoting and contributing to a policy process that is more broadly based, informed and effective.

In pursuit of this mission, IRPP

- identifies significant public policy questions that will confront Canada in the longer term future, and undertakes independent research into these questions;
- promotes wide dissemination of key results from its own and other research activities;
- encourages non-partisan discussion and criticism of public policy issues by eliciting broad participation from all sectors and regions of Canadian society and linking research with processes of social learning and policy formation.

The IRPP's independence is assured by an endowment fund, to which federal and provincial governments and the private sector have contributed.

IRPP